OCDE

LAUNCH VERSION

Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2026

Noviembre 2026

Volumen 2026/23



Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2026

OCDE
MEJORES POLÍTICAS PARA UNA VIDA MEJOR

LAUNCH VERSION

El presente trabajo fue aprobado y desclasificado por el Comité de Revisión Económica y de Desarrollo el 24 de julio de 2026.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Nota de Turquía
La información del presente documento en relación con "Chipre" se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al "tema de Chipre".

Nota de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea
Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Kosovo*: Esta designación se hace sin perjuicio de posiciones sobre estatus, y está en línea con la Resolución 1244/99 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD (2026), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2026*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5562cb92-es.

ISBN 978-92-64-79688-1 (impresa)
ISBN 978-92-64-47011-8 (PDF)
ISBN 978-92-64-72130-2 (HTML)

Publicado originalmente por la OCDE con el título: OECD (2026), *OECD Economic Surveys: Colombia 2026*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/977d1f11-en.
En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.

Imágenes: Diseño de la portada realizado por la OCDE con imágenes de © Matyas Rehak/Shutterstock.com. Capítulo 1 © Alexander Canas Arango/Shutterstock.com. Capítulo 2 © Guillermo Spelucin R/Shutterstock.com. Capítulo 3 © Maples Images/Shutterstock.com. Capítulo 4 © Digineer Station/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: https://www.oecd.org/en/publications/support/corrigenda.html.

© 2026 OECD/Gobierno de Colombia respecto a esta edición lingüística.

Atribución/Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)
Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution/Reconocimiento 4.0 International. Al utilizar este trabajo, acepta estar sujeto a los términos de esta licencia (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
Atribución – debe citar el trabajo.
Traducciones – debe citar la obra original, identificar cambios al original y agregar el siguiente texto: *En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.*
Adaptaciones – debe citar el trabajo original y agregar el siguiente texto: *Esta es una adaptación de un trabajo original de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en esta adaptación no deben considerarse representativos de los puntos de vista oficiales de la OCDE o de sus Países miembros.*
Material de terceros – la licencia no se aplica al material de terceros en la obra. Si utiliza dicho material, usted es responsable de obtener el permiso del tercero y de cualquier reclamación por infracción.
No debe utilizar el logotipo, la identidad visual o la imagen de portada de la OCDE sin permiso expreso ni sugerir que la OCDE respalda su uso del trabajo.
Cualquier disputa que surja bajo esta licencia se resolverá mediante arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Corte Permanente de Arbitraje (PCA) de 2012. El lugar del arbitraje será París (Francia). El número de árbitros será de uno.

Prólogo

Este Estudio Económico fue preparado por Paula Garda, Michael Koelle and Dimitris Mavridis, bajo la supervisión de Aida Caldera Sánchez. Se agradecen especialmente los aportes de investigación de Valentina Patrini, Pauline Fron, Maciej Lis y Andrew Reilly, de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE. La asistencia de investigación fue proporcionada por Véronique Gindrey, y el apoyo editorial por Rosario Herando Cruz y Michelle Ortiz, y la asistencia en comunicación fue proporcionada por Laura Fortin y François Iglesias.

Este Estudio se publica bajo la responsabilidad del **Comité de Examen de la Situación Económica y del Desarrollo de la OCDE**, que tiene a su cargo la evaluación de la situación económica de los países miembros.La situación económica y las políticas de Colombia fueron examinadas por el Comité el 7 de julio de 2026, con la participación de representantes de las autoridades colombianas. Posteriormente, el informe fue revisado a la luz de las discusiones mantenidas y recibió la aprobación final como informe acordado por la totalidad del Comité el 24 de julio de 2026.

La fecha de cierre de los datos utilizados en este Estudio es el 6 de noviembre de 2026.

La anterior Estudio Económico de Colombia se publicó en septiembre de 2024. La información sobre este y estudios anteriores, así como más información sobre cómo se preparan los Estudios, está disponible en https://www.oecd.org/es/topics/economic-surveys.html.

Tabla de contenidos

Prólogo 3

Estadísticas básicas de Colombia, 2025 8

Resumen ejecutivo 9

Los desequilibrios macroeconómicos y las debilidades estructurales limitan las perspectivas de crecimiento 10
Una estrategia de consolidación fiscal de mediano plazo creíble y gradual es esencial para garantizar la sostenibilidad de la deuda 12
Colombia tiene una ventana de oportunidad limitada para prepararse ante el rápido envejecimiento poblacional 13
Movilizar capital privado es clave para acelerar la acción climática 15
Impulsar la digitalización permitiría elevar la productividad y mejorar la prestación de servicios públicos 15

1 Preservar la estabilidad macroeconómica 19

1.1. Los desequilibrios macroeconómicos persisten en un entorno externo más exigente y con un espacio de política más reducido 20
1.1.1. El crecimiento es liderado por un fuerte consumo mientras la inversión es débil 21
1.1.2. Los desequilibrios externos se mantienen contenidos 23
1.2. La inflación persistente exige una política monetaria restrictiva y un marco de política monetaria fortalecido 23
1.2.1. Las presiones inflacionarias persistentes obedecen a factores internos 23
1.2.2. La política monetaria debe mantenerse restrictiva hasta que la inflación muestre una convergencia clara y sostenida hacia la meta 26
1.2.3. Fortalecer aún más la efectividad de la política monetaria 26
1.3. El crecimiento económico se moderará aún más en un contexto de importantes riesgos a la baja 27
1.4. El sistema bancario sigue siendo resiliente, pero unas condiciones macrofinancieras más restrictivas están elevando los riesgos 35
1.5. El aumento de los déficits fiscales y de la deuda pública exige una estrategia de consolidación creíble 37
1.5.1. La situación fiscal se ha deteriorado 38
1.5.2. Ejecutar una estrategia de consolidación de mediano plazo creíble y gradual para retornar gradualmente a la regla fiscal 43
1.5.3. Las presiones fiscales de largo plazo refuerzan la necesidad de actuar de manera temprana 46
1.5.4. Fortalecer el marco fiscal 47
1.6. Una consolidación sostenible requiere reformas estructurales de gasto y tributarias 48
1.6.1. Mejorar la eficiencia y la flexibilidad del gasto público 48
1.6.2. Una reforma tributaria estructural integral es inevitable 55
References 68

2 Prepararse para el cambio demográfico: aprovechar las oportunidades y adaptarse al envejecimiento en Colombia 71

2.1. Del dividendo demográfico al rápido envejecimiento 72
2.2. Fortalecimiento de la oferta laboral formal a lo largo del ciclo de vida 75
2.2.1. Abordar la informalidad a lo largo del ciclo de vida para prepararse para el envejecimiento poblacional 75
2.2.2. Aumentar la participación laboral formal de las mujeres 80

2.2.3. Facilitar la transición de los jóvenes hacia el empleo formal 82
2.2.4. Mejorar la integración de los migrantes en empleos formales 84
2.3. Garantizar la suficiencia de las pensiones y la sostenibilidad fiscal en una sociedad en envejecimiento 85
References 92

3 Movilización de capital privado para la acción climática en Colombia 95
3.1. Colombia enfrenta crecientes riesgos climáticos y tiene ambiciosos objetivos en la materia, pero una brecha de inversión considerable 96
3.2. Crear un entorno propicio para la financiación privada del clima 100
3.2.1. Alinear las señales de precios y los incentivos a la inversión con los objetivos climáticos 101
3.2.2. Mejorar la información relacionada con el clima y su uso 103
3.2.3. Modernizar los trámites ambientales para mejorar la previsibilidad, al tiempo que se salvaguardan las normas ambientales y los derechos de la comunidad 105
3.2.4. Fortalecer la cartera de proyectos financiables 106
3.3. Ampliar el financiamiento climático privado a través de los mercados de deuda y crédito y los instrumentos catalizadores 107
3.3.1. Fortalecer los préstamos bancarios para la inversiónen proyectos climáticos 108
3.3.2. Profundización de los mercados de deuda y de capital sostenibles 109
3.4. Movilizar inversionistas institucionales mediante el reparto de riesgos y la financiación mixta 111
Referencias 115

4 Canalizar la digitalización para impulsar la productividad y la prestación de servicios públicos 117
4.1. La transformación digital de Colombia se ve frenada por el uso limitado de tecnologías digitales que mejoran la productividad 118
4.2. Ampliar la conectividad de alta calidad a precios asequibles 120
4.2.1. Los costos, la velocidad y las barreras rurales son los principales obstáculos para el acceso a la infraestructura digital 120
4.2.2. Fortalecer la competencia en el sector de las comunicaciones 122
4.2.3. Simplificar las barreras administrativas locales para el despliegue de infraestructura 124
4.2.4. Optimizar los impuestos y cargas en el sector de las telecomunicaciones 124
4.2.5. Promover la infraestructura compartida 125
4.3. Fortalecer las competencias para la transformación digital 126
4.3.1. Sentar las bases de las competencias digitales en la escuela 127
4.3.2. Impulsar la oferta de talento con las competencias digitales adecuadas 129
4.3.3. Mejorar el desarrollo de competencias digitales en el sistema de aprendizaje para adultos 131
4.4. Fomentar la adopción de tecnologías digitales por parte de las microempresas y pymes 133
4.4.1. Las pymes y microempresas presentan un bajo nivel de adopción de tecnologías digitales 133
4.4.2. Fomentar la demanda de bienes y servicios digitales 137
4.4.3. Apoyar las inversiones de las empresas en tecnologías digitales productivas 137
4.4.4. Aliviar las restricciones financieras y de gestión 139
4.5. Fortalecer la eficiencia del sector público y la prestación de servicios a través de la digitalización 140
4.5.1. Fortalecer la infraestructura pública digital y la capacidad de implementación 141
4.5.2. Acercar el gobierno digital a los ciudadanos y a las empresas 142
4.5.3. Llevar más servicios públicos a la virtualidad 143
4.5.4. Garantizar una sólida coordinación intergubernamental e interoperabilidad 146
4.5.5. Fortalecer las capacidades de ciberseguridad y la protección de datos 147
4.6. Escalar el uso de la Inteligencia Artificial para obtener ganancias de productividad 149
Referencias 155

GRÁFICOS

Gráfico 1. La inflación se mantiene por encima de la meta pese a la política monetaria restrictiva 11
Gráfico 2. La disciplina fiscal se ha debilitado a medida que aumentan los déficits primarios y los pagos por intereses 13
Gráfico 3. La población en edad de trabajar alcanzará su máximo al inicio de la década de 2040 14
Gráfico 4. La adopción de herramientas digitales sigue siendo baja entre las Pymes 16
Gráfico 1.1. El producto se mantiene por encima de su tendencia prepandemia, reflejando crecimiento impulsado por el consumo 21
Gráfico 1.2. La inversión ha sido débil 22
Gráfico 1.3. El déficit de cuenta corriente se amplió en 2025 23
Gráfico 1.4. La inflación ha aumentado impulsada por presiones internas de costos 24
Gráfico 1.5. Un mercado laboral estrecho sostiene las presiones de demanda 25
Gráfico 1.6. Los spreads soberanos se han desacoplado crecientemente de los de los pares regionales 29
Gráfico 1.7. La incertidumbre de política se mantiene elevada 30
Gráfico 1.8. El peso colombiano se ha apreciado en medio de condiciones globales favorables 31
Gráfico 1.9. Los choques fiscales negativos elevan las primas de riesgo soberano y ejercen presiones de depreciación persistentes sobre el peso 32
Gráfico 1.10. La elevada deuda externa y la concentración exportadora aumentan la exposición a los choques externos 33
Gráfico 1.11. El sector bancario sigue siendo resiliente 36
Gráfico 1.12. El gasto primario ha superado a los ingresos, ampliando los déficits fiscales 39
Gráfico 1.13. La deuda pública y los pagos de intereses han aumentado sustancialmente 41
Gráfico 1.14. Escenarios de deuda bruta del gobierno nacional central 44
Gráfico 1.15. El gasto público es sustancial en todos los sectores, pero persisten brechas de eficiencia significativas 51
Gráfico 1.16. La focalización del gasto social puede mejorar 52
Gráfico 1.17. Los resultados en materia de corrupción reflejan deficiencias en la aplicación de la ley y en la implementación 54
Gráfico 1.18. La carga tributaria de Colombia sigue siendo baja y sesgada hacia la tributación corporativa 56
Gráfico 1.19. Los gastos tributarios son cuantiosos y crecientes en el tiempo 57
Gráfico 1.20. El recaudo del IVA sigue siendo modesto 58
Gráfico 1.21. El recaudo del IVA se ve debilitado por amplias exenciones y tarifas reducidas que benefician desproporcionadamente a los hogares de mayores ingresos 59
Gráfico 1.22. Colombia tiene una de las tarifas estatutarias del impuesto de renta de personas jurídicas más altas de la OCDE, aunque las tarifas efectivas son menores y disminuyen con el tamaño de la empresa 60
Gráfico 1.23. Pocos trabajadores declaran renta, mientras que las exenciones tributarias aumentan con el nivel de ingreso 63
Gráfico 1.24. Persiste un margen significativo para aumentar el recaudo de los impuestos recurrentes a la propiedad y de los impuestos saludables 64
Gráfico 2.1. La población en edad de trabajar de Colombia alcanzará su punto máximo en la década de 2040 y la dependencia de la vejez se duplicará en el lapso de una generación 73
Gráfico 2.2. Algunas regiones están envejeciendo mucho más rápido que otras 73
Gráfico 2.3. La informalidad sigue siendo elevada, especialmente en las zonas rurales y en los sectores de baja productividad, y varía marcadamente según las características de los trabajadores 77
Gráfico 2.4. La informalidad es prevalente a lo largo del ciclo de vida 78
Gráfico 2.5. El costo de formalizar a los trabajadores informales es demasiado alto 79
Gráfico 2.6. El salario mínimo relativo es el más alto de la OCDE 79
Gráfico 2.7. Las brechas de género en el mercado laboral son amplias, impulsadas por las responsabilidades de cuidado 82
Gráfico 2.8. La inactividad juvenil es elevada y la participación en la educación y formación técnica y profesional es baja 84
Gráfico 2.9. La cobertura pensional es baja y las brechas de género en los resultados pensionales son grandes en Colombia 85
Gráfico 2.10. La edad legal de jubilación en Colombia es baja 87
Gráfico 2.11. Las carreras de cotización incompletas conducen a tasas de reemplazo pensional bajas 88
Gráfico 2.12. Edades de jubilación más tardías y la lucha contra la informalidad serán clave para mejorar la suficiencia de las pensiones 89
Gráfico 3.1. Una gran parte de la superficie terrestre está expuesta a precipitaciones extremas y muy intensas 96
Gráfico 3.2. Las emisiones han aumentado con el tiempo; la agricultura, la silvicultura y el uso de la tierra (AFOLU), y las actividades relacionadas con la energía representan la mayor parte de las emisiones 97
Gráfico 3.3. Los flujos de inversión hacia los combustibles fósiles siguen siendo sustancialmente más altos que los dirigidos a tecnologías de energía limpia 99
Gráfico 3.4. Las señales de precios del carbono son débiles, especialmente en el transporte 102
Gráfico 3.5. Los mercados de bonos sostenibles siguen siendo pequeños en Colombia 110
Gráfico 4.1. El crecimiento de la productividad ha estado por debajo de lo esperado 118

Gráfico 4.2. El uso productivo de las tecnologías digitales es bajo entre la ciudadanía, las empresas y el gobierno 119
Gráfico 4.3. La penetración de la banda ancha fija y móvil es baja 121
Gráfico 4.4. El costo del acceso a internet es alto 122
Gráfico 4.5. Las barreras a la competencia en el sector de las comunicaciones electrónicas son altas 123
Gráfico 4.6. La restricción al comercio de servicios digitales es alta 124
Gráfico 4.7. Las empresas reportan que las competencias digitales de la fuerza laboral son bajas 127
Gráfica 4.8. Las competencias básicas entre los estudiantes de 15 años son deficientes 128
Gráfico 4.9. Las escuelas a menudo carecen de los recursos para enseñar competencias digitales 129
Gráfico 4.10. Pocos graduados universitarios se titulan en TIC o CTIM 131
Gráfico 4.11. Solo una minoría de la población compra en línea 134
Gráfico 4.12. La mayoría de las microempresas tiene acceso a internet, pero solo la mitad lo utiliza 135
Gráfico 4.13. La adopción de tecnologías basadas en datos por parte de las pymes es relativamente baja 135
Gráfico 4.14. Existe un amplio margen para mejorar la competencia en los mercados digitales 136
Gráfico 4.15. El acceso limitado de las pymes al financiamiento es una barrera para la inversión digital 139
Gráfico 4.16. Colombia cuenta con un marco avanzado para el gobierno digital, pero el progreso se ha estancado 141
Gráfico 4.17. Las brechas en infraestructura pública digital clave restringen un gobierno digital efectivo 142
Gráfico 4.18. Las personas con computador en el hogar tienen mayor probabilidad de utilizar servicios de gobierno digital 143
Gráfico 4.19. Los servicios gubernamentales más utilizados en Colombia no están digitalizados 144
Gráfico 4.20. Colombia está rezagada respecto a los países de la OCDE en capacidades de ciberseguridad 147
Gráfico 4.21. Muchos usuarios de internet tienen un bajo nivel de sofisticación 149
Gráfico 4.22. La adopción e inversión en IA es baja en Colombia en comparación con otros países 150
Gráfico 4.23. Colombia tiene una buena política de datos de gobierno abierto, pero margen para adoptar mejores prácticas 152

TABLAS

Tabla 1. El crecimiento se desacelerará en medio de condiciones financieras más restrictivas 11
Tabla 1.1. El crecimiento económico se está desacelerando en un contexto de condiciones macroeconómicas restrictivas 28
Tabla 1.2. Eventos de baja probabilidad que podrían dar lugar a cambios importantes en las perspectivas 34
Tabla 1.3. Impacto fiscal ilustrativo de recomendaciones seleccionadas 45
Tabla 1.4. Las ganancias esperadas de reformas estructurales ambiciosas son cuantiosas 46
Tabla 1.5. Recomendaciones previas de la OCDE en materia de política fiscal 56
Tabla 1.6. Recomendaciones de política 66
Tabla 2.1. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre políticas sociales 75
Tabla 2.2. Recomendaciones de política 91
Table 3.1. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre financiación climática 99
Tabla 4.1. Recomendaciones de política pública 153

RECUADROS

Recuadro 1.1. Los choques fiscales inciden en los movimientos de la tasa de cambio y de los rendimientos soberanos en Colombia 31
Recuadro 1.2. Implementación parcial y desigual del Acuerdo de Paz 34
Recuadro 1.3. La sólida arquitectura fiscal de Colombia 38
Recuadro 1.4. Presiones estructurales de gasto y riesgos de mediano plazo 42
Recuadro 2.1. Colombia se envejecerá rápidamente 72
Recuadro 2.2. Medir el alcance de la informalidad 76
Recuadro 2.3. Ejemplos internacionales de reducción de los costos laborales no salariales y su impacto en el empleo 80
Recuadro 2.4. Diseño de la reforma pensional de 2024 e implicaciones para la suficiencia pensional 87
Recuadro 3.1. Ejemplos internacionales: simplificación de los trámites de permisos y mejora de la consulta ambiental 106
Recuadro 4.1. Fomentar las competencias digitales avanzadas a lo largo del ciclo de vida 133
Recuadro 4.2. Programas de apoyo al emprendimiento y a la digitalización de las pymes 138
Recuadro 4.3. Una ventanilla única para los servicios públicos: Lecciones de ChileAtiende 146
Recuadro 4.4. La Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 151

Estadísticas básicas de Colombia, 2025

(Las cifras entre paréntesis corresponden al promedio de la OCDE)

TERRITORIO, POBLACION Y CICLO ELECTORAL					
Población (millones, 2024)	52,9		Densidad de población por km² (2024)	47,7	(39,6)
Menores de 15 años (%, 2024)	20,3	(16,7)	Esperanza de vida al nacer (años, 2024, OCDE: 2023)	77,5	(81,2)
Mayores de 65 años (%, 2024)	9,8	(18,6)	Hombres (2024, OCDE: 2023)	74,7	(78,6)
Población migrante internacional (% de la población, 2024)	5,8	(15,7)	Mujeres (2024, OCDE: 2023)	80,3	(83,8)
Crecimiento promedio de los últimos 5 años (%)	1,2	(0,5)	Últimas elecciones generales	Marzo de 2026	
ECONOMÍA					
Producto interno bruto (PIB)			Participación en el valor agregado (%, 2024)		
A precios corrientes (miles de millones de USD)	457,9		Agricultura, silvicultura y pesca	10,5	(2,5)
A precios corrientes (miles de millones de COP)	1.852.670,0		Industria, incluida la construcción	25,9	(25,7)
Crecimiento real promedio de últimos 5 años (%)	4,5	(3,0)	Servicios	63,6	(71,8)
Per cápita (miles de USD PPA, 2024, OCDE: 2025)[2]	22,4	(64,9)			
GOBIERNO GENERAL					
Gasto (2024)	33,4	(42,6)	Deuda financiera bruta (OCDE: 2024)	58,9	(109,5)
Ingresos (2024)	27,5	(37,8)	Deuda financiera neta (2024)	56,6	(65,8)
CUENTAS EXTERNAS					
Tasa de cambio (COP por USD)	4.046,12		Principales exportaciones (Como % del total de exportaciones, 2024)		
Tasa de cambio PPA (EE. UU. = 1)	1.480,02		Combustibles	45,3	
Como porcentaje del PIB			Productos vegetales	17,7	
Exportaciones de bienes y servicios	15,0	(29,9)	Piedra y vidrio	9,4	
Importaciones de bienes y servicios	20,4	(29,7)	Principales importaciones (Como % del total de importaciones, 2024)		
Balance en cuenta corriente	-2,4	(-0,4)	Maquinaria y productos electrónicos	20,7	
Posición de inversión internacional neta	-43,7		Productos químicos	17,5	
			Combustibles	9,6	
MERCADO LABORAL, COMPETENCIAS E INNOVACIÓN					
Tasa de ocupación (15 años y más, %, OCDE: 2024)	58,6	(58,0)	Tasa de desempleo, Encuesta de Fuerza Laboral (15 años y más, %, OCDE: 2024)	8,9	(4,9)
Hombres (OCDE: 2024)	71,4	(65,4)	Jóvenes (15-24 años, %, OCDE; 2024)	18,2	(11,1)
Mujeres (OCDE: 2024)	46,7	(51,0)	Desempleo de larga duración (1 año y más, %, 2024)	0,7	(1,0)
Tasa de participación (15 años y más, %, OCDE: 2024)	64,3	(61,0)	Nivel educativo terciario alcanzado (25-64 años, %, 2024)	30,6	(41,8)
Promedio de horas trabajadas al año (2024, OCDE: 2025)	2.219	(1.736)	Gasto interno bruto en I+D (% del PIB, 2020, OCDE: 2024)	0,3	(2,7)
MEDIO AMBIENTE					
Suministro total de energía primaria per cápita (tep, 2024)	0,8	(3,7)	CO_2 emisiones por combustión de combustibles per cápita (toneladas, 2024)	1,6	(7,5)
Energías renovables (%, 2024)	23,6	(13,1)	Recursos internos renovables de agua dulce per cápita (1.000 m³, 2022)	41,5	
Exposición a la contaminación atmosférica (más de 10 µg/m³ de $PM_{2,5}$, % de la población, 2020)	93,3	(56,5)	Residuos municipales per cápita (toneladas, 2018, OCDE: 2024)	0,2	(0,5)
SOCIEDAD					
Desigualdad del ingreso (coeficiente de Gini, 2023, OCDE: último dato disponible)	0,539	(0,315)	Resultados educativos (puntaje PISA 2022)		
Brecha de pobreza a USD 6,85 diarios (PPA de 2017, %, 2023)	15,4		Lectura	409	(476)
Gasto público y privado (% del PIB)			Matemáticas	383	(472)
Salud (2024)	8,1	(9,3)	Ciencias	411	(485)
Pensiones (2023, OCDE: 2021)	6,4	(9,9)	Participación de mujeres en el Congreso (%)	29,4	(33,3)
Educación (gasto total, 2020)	6,6	(5,1)			

Nota: El año se indica entre paréntesis cuando difiere del año señalado en el título principal de esta tabla. Cuando el agregado de la OCDE no está disponible en la base de datos fuente, se calcula un promedio simple de la OCDE con los datos más recientes disponibles, siempre que existan datos para al menos el 80% de los países miembros

1. El agregado de la OCDE corresponde a un promedio ponderado.

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, Agencia Internacional de Energía, Organización Internacional del Trabajo, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas, Banco Mundial.

Resumen ejecutivo

Mensajes clave

El principal reto de Colombia es completar un ajuste macroeconómico, al tiempo que aborda desafíos estructurales de larga data asociadas a la baja productividad, a las persistentes desigualdades territoriales y a la informalidad generalizada. La inflación se mantiene elevada y por encima de la meta del banco central, lo que exige que la política monetaria continúe siendo restrictiva. Al mismo tiempo, los reiterados incumplimientos de las metas fiscales han debilitado la credibilidad, elevado las primas de riesgo y afectado la inversión privada. Reforzar la estabilidad macroeconómica y la credibilidad de la política económica, al tiempo que se avanza en las reformas estructurales, será fundamental para fortalecer el crecimiento, la resiliencia y la calidad de vida.

- La estabilidad macroeconómica requiere una mejor combinación de políticas. La política monetaria debe mantenerse restrictiva hasta que la inflación converja de manera sostenida a la meta. Las medidas fiscales propuestas recientemente por el Gobierno constituyen un paso importante para corregir los desequilibrios fiscales, pero su eficacia dependerá de su aprobación por el Congreso y de cómo se implementen. Sigue siendo necesario contar con una estrategia creíble y gradual de consolidación fiscal a medio plazo, que se extienda más allá de 2030, para situar la deuda pública en una trayectoria descendente. El ajuste debe proteger el gasto social prioritario y la inversión que impulsa la productividad. Recuperar la credibilidad fiscal contribuiría a reducir los costos de endeudamiento, aliviar la presión sobre la política monetaria, y favorecer la inversión, un crecimiento más sólido y progreso social sostenido.
- La transición demográfica ejercerá una presión creciente sobre el crecimiento económico y las finanzas públicas. Reducir la informalidad y aprovechar mejor el potencial laboral de las mujeres y los jóvenes será clave para fortalecer la cobertura y la suficiencia del sistema pensional, así como la mejorar la sostenibilidad fiscal.
- Cumplir los objetivos climáticos de Colombia y enfrentar los crecientes riesgos climáticos requiere un aumento significativo de la inversión que no puede financiarse únicamente con recursos públicos. Para fortalecer la inversión privada será necesario mejorar la fijación de precios al carbono y la preparación de proyectos, ampliar los mecanismos de mitigación de riesgos y profundizar los mercados de capitales.
- La adopción de tecnologías digitales sigue siendo limitada, pese a su elevado potencial para elevar la productividad. Fortalecer las competencias digitales y reducir las barreras a la adopción, especialmente entre las pymes y las administraciones públicas, impulsaría la productividad y mejoraría la prestación de servicios públicos.

Los desequilibrios macroeconómicos y las debilidades estructurales limitan las perspectivas de crecimiento

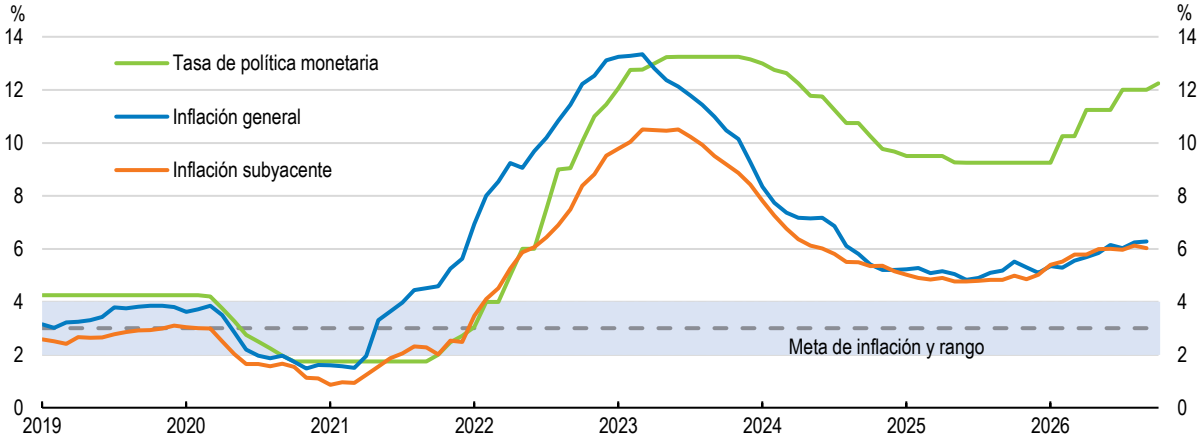
Las perspectivas de crecimiento de Colombia se ven limitadas por una combinación poco equilibrada de las políticas macroeconómicas y por debilidades estructurales de larga data. La inflación se mantiene por encima de la meta, lo que exige mantener una política monetaria restrictiva. Al mismo tiempo, los desvíos fiscales y el deterioro de la credibilidad fiscal han elevado las primas de riesgo soberano y endurecido las condiciones financieras. Además, restricciones estructurales como la elevada informalidad, el bajo crecimiento de la productividad y las barreras a la inversión están limitando un mayor crecimiento de la economía. Fortalecer la estabilidad macroeconómica y avanzar en las reformas estructurales será esencial para impulsar un crecimiento más sólido y sostenible, al tiempo que se continúa reduciendo la pobreza, el desempleo y la informalidad.

El crecimiento ha estado respaldado por una demanda doméstica resiliente. El consumo privado se mantuvo robusto, sustentado en un mercado laboral resiliente con niveles de desempleo históricamente bajos, en un fuerte flujo de remesas y en los ingresos por turismo, junto con una política fiscal expansiva, pese a las condiciones monetarias restrictivas. El consumo público también contribuyó significativamente al crecimiento. Sin embargo, la inversión se ha mantenido débil, a pesar de mostrar signos de recuperación en la primera mitad de 2026, como reflejo de la elevada incertidumbre y los altos costos de financiamiento, factores que limitan el crecimiento potencial.

La combinación de políticas macroeconómicas se ha vuelto cada vez más desequilibrada. La política monetaria se mantiene restrictiva para contener una inflación persistente y elevada. La elevada inflación (Gráfico 1) refleja una combinación de aumentos significativos del salario mínimo, una fuerte demanda doméstica, mecanismos de indexación generalizados, una postura fiscal expansiva y mayores precios de los alimentos y de la energía derivados de choques de oferta. Las tasas de política monetaria volvieron a aumentar a comienzos de 2026 en respuesta al incremento de las expectativas de inflación. Con una inflación que se prevé permanecerá por encima de la meta, se proyecta que la tasa de política monetaria aumente nuevamente en 2026 y se mantenga en niveles restrictivos durante el horizonte de proyección, antes de comenzar a reducirse gradualmente a partir de finales de 2027, una vez que la inflación y las expectativas de inflación se encuentren en una senda sostenida de convergencia hacia la meta. Sobre la base de la sólida independencia institucional del Banco de la República, algunos ajustes en los mecanismos de gobernanza podrían fortalecer su independencia operativa. Las repetidas revisiones de las metas fiscales y la suspensión de la regla fiscal han debilitado la credibilidad fiscal. Ello ha elevado las primas soberanas y endurecido las condiciones financieras a través de mayores costos de financiamiento. Como resultado, la política monetaria está asumiendo gran parte del esfuerzo de la estabilización macroeconómica.

Se proyecta que el crecimiento se mantenga moderado, desacelerándose hasta alrededor de 2,1% en 2027, en un contexto de condiciones macroeconómicas restrictivas y de elevados riesgos externos (Tabla 1). Los elevados costos de financiamiento y consolidación fiscal pesarán sobre la demanda doméstica, aunque las obras de reconstrucción tras el terremoto de agosto darán impulso a la inversión. Se prevé que El Niño afecte a la producción agrícola y a la generación hidroeléctrica, aumentando las presiones inflacionarias y lastrando el crecimiento económico en 2027. Los altos precios del petróleo, asociados a la evolución del conflicto en Medio Oriente, respalda temporalmente las exportaciones y los ingresos públicos, dada la posición de Colombia como exportador neto de hidrocarburos, pero presiona al alza la inflación e incrementa las presiones fiscales debido a los mecanismos de estabilización de precios y de subsidios. Los riesgos en torno a las perspectivas económicas están sesgados a la baja, explicado por inflación persistente, un ajuste fiscal menor de lo previsto, elevados riesgos externos y mayores perturbaciones asociadas a El Niño.

Gráfico 1. La inflación se mantiene por encima de la meta pese a la política monetaria restrictiva



Nota: La inflación subyacente excluye alimentos y artículos regulados. Las tasas de política monetaria corresponden al final del período.
Fuente: CEIC; Banrep.

StatLink https://stat.link/u1io8c

Más allá de los factores cíclicos, las perspectivas de crecimiento de Colombia se ven frenadas por factores estructurales que limitan la productividad, la inversión y la oferta laboral. La débil adopción de tecnologías digitales, los altos costos de conectividad y las brechas de competencias están frenando el crecimiento de la productividad. Si bien la pobreza se ha reducido, con una tasa de pobreza monetaria que pasó de 31,8% en 2024 a 28,0% en 2025, el nivel más bajo registrado, la elevada informalidad y las bajas tasas de empleo formal de mujeres y jóvenes contribuyen a marcadas desigualdades de ingreso y de género, que se suman a amplias desigualdades territoriales. En paralelo, la inversión privada se mantiene débil e insuficiente para respaldar la transición verde y fortalecer la resiliencia frente a los riesgos climáticos. El nuevo gobierno tiene que salvaguardar la estabilidad macroeconómica y preservar los avances en la reducción de la pobreza, la informalidad y el desempleo, al tiempo que acelera las reformas orientadas a elevar la productividad, ampliar el empleo formal y destrabar la inversión privada, incluida la destinada a la transición verde. Reducir la incertidumbre en las políticas y mejorar el entorno de negocios también será crucial para impulsar la inversión privada. Estas reformas se retroalimentarían mutuamente con avances en credibilidad fiscal, formalización y digitalización, que respaldarían la inversión, la productividad y el crecimiento, a la vez que contribuirían a reducir las desigualdades y a ampliar las oportunidades económicas.

Tabla 1. El crecimiento se desacelerará en medio de condiciones financieras más restrictivas

Variación porcentual anual, salvo indicación contraria, volumen (precios de 2015)

	2023	2024	2025	2026	2027
PIB real	0,8	1,5	2,6	2,6	2,1
Consumo privado	0,5	1,6	3,5	2,7	1,7
Consumo del gobierno	1,6	0,6	8,4	10,3	3,4
Inversión	-12,8	0,7	1,4	5,4	4,5
Exportaciones netas (contribución a la variación del PIB real)	3,4	-0,2	-1,4	-1,6	-0,6
Balance en cuenta corriente (% del PIB)	-2,3	-1,7	-2,4	-3,0	-3,2
Índice de precios al consumidor (promedio)	11,7	6,6	5,1	6,0	5,9
Tasa de desempleo (% de la fuerza laboral)	10,2	10,2	8,9	8,5	8,8
Balance fiscal del gobierno nacional central (% del PIB)	-4,2	-6,8	-6,4	-7,2	-7,2
Balance primario del gobierno nacional central (% del PIB)	-0,3	-2,4	-3,5	-3,5	-2,6
Pasivos financieros brutos del gobierno nacional central (% del PIB)	56,2	61,3	64,4	65,8	67,6

Fuente: Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE (22 de octubre 2026).

Una estrategia de consolidación fiscal de mediano plazo creíble y gradual es esencial para garantizar la sostenibilidad de la deuda

La posición fiscal de Colombia se ha deteriorado, convirtiendo a la política fiscal en una fuente central de los desafíos macroeconómicos. La ampliación de los déficits primarios, el recurso frecuente a medidas extraordinarias y la suspensión de la regla fiscal a mediados de 2025 han debilitado la credibilidad de la política fiscal y endurecido las condiciones financieras. Restablecer la sostenibilidad de la deuda requiere una estrategia de consolidación de mediano plazo creíble, anclada en la regla fiscal y respaldada por medidas duraderas de gasto e ingresos con una hoja de ruta clara para su implementación. Lograrlo exigirá reformas que flexibilicen las rigideces presupuestales y fortalezcan los ingresos públicos, con el respaldo de un amplio consenso político y social.

El aumento de los déficits fiscales en los últimos años refleja tanto el aumento del gasto primario como el de pago de intereses, en un contexto de fuertes rigideces presupuestales y de debilidades estructurales en el sistema tributario (Gráfico 2). El gasto primario ha aumentado de manera sostenida, impulsado por salud, pensiones, las transferencias a los gobiernos subnacionales y la nómina pública, siendo rígido cerca del 90% del gasto en el corto plazo, lo que limita la capacidad de ajuste. Al mismo tiempo, los ingresos tributarios siguen siendo bajos frente a las necesidades de gasto, debido a un sistema tributario de base estrecha y que genera distorsiones, caracterizado por numerosas exenciones y una elevada dependencia de la tributación corporativa.

Sin un ajuste fiscal ambicioso, la deuda seguirá aumentando en el mediano plazo. Estabilizar la deuda en torno al ancla de mediano plazo de la regla fiscal, de 55% del PIB, requerirá mejoras sostenidas en el balance primario que resultan difíciles de alcanzar. Los mayores costos de financiación, las condiciones financieras más restrictivas, las presiones de gasto en salud y pensiones, los posibles riesgos fiscales asociados al aumento de las transferencias a los gobiernos subnacionales y los efectos renovados de la evolución del conflicto en Medio Oriente, a través de los mecanismos de subsidios a los combustibles, intensifican las presiones fiscales.

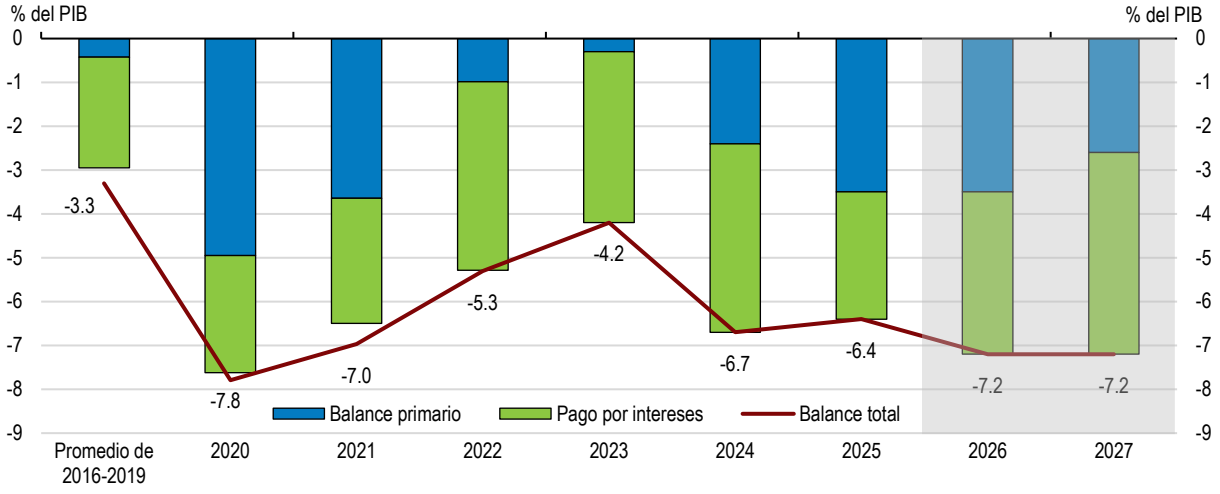
Garantizar la sostenibilidad fiscal requiere una estrategia de consolidación creíble y gradual. El gobierno anunció medidas de consolidación para 2026 y presentó al Congreso el proyecto de Ley de Rescate Económico en octubre de 2026. Según las estimaciones oficiales, la estrategia contempla un importante ajuste fiscal para 2027–2028. Aunque estas iniciativas muestran la voluntad de corregir los desequilibrios fiscales, su contribución al restablecimiento de la sostenibilidad fiscal dependerá de las medidas que finalmente se aprueben, de su implementación y de que los ahorros fiscales generados sean duraderos. Será necesario definir una senda clara de ajuste fiscal, que se mantenga más allá de 2030, para situar la deuda pública en una trayectoria descendente, volver a cumplir la regla fiscal y reforzar la credibilidad de la política fiscal. Un ajuste de este tipo respaldaría la confianza, reduciría las primas de riesgo y los costos de financiamiento, y aliviaría la carga sobre la política monetaria.

Llevar adelante la consolidación fiscal exigirá priorizar la eficiencia del gasto y reducir las rigideces presupuestales, junto con una mayor movilización de ingresos públicos, preservando el gasto social y productivo prioritario. Mejorar la eficiencia del gasto ofrece las ganancias más inmediatas y debería constituir un pilar central de la estrategia. Medidas como la racionalización de la nómina pública, una mejor focalización de las transferencias sociales y de los subsidios a los servicios públicos, junto con la eliminación gradual de los subsidios al diésel del mecanismo de estabilización de precios de los combustibles, generarían espacio fiscal con relativa rapidez, al tiempo que se protege a los hogares vulnerables. Reducir las rigideces presupuestales también será necesario para materializar plenamente las ganancias de eficiencia a mediano plazo. El proyecto de Ley de Rescate Económico propone reducir los gastos de personal y contratación, racionalizar las compras públicas y revisar las transferencias y las entidades públicas. Estas medidas constituyen un paso importante para recuperar la sostenibilidad de las finanzas públicas, pero su eficacia dependerá de su implementación. Revisiones sistemáticas del gasto público permitirían identificar mejoras duraderas en la eficiencia del gasto, al tiempo que se protegen los servicios públicos esenciales y la

inversión productiva. Fortalecer aún más la integridad pública para hacer frente al persistente desafío de la corrupción constituye un componente importante de esta agenda.

Estos esfuerzos deberían complementarse con una reforma tributaria integral, tramitada tempranamente en el mandato del gobierno e implementada de manera gradual a lo largo de varios años. La reforma podría ampliar las bases del IVA y del impuesto sobre la renta, reequilibrar la carga tributaria desde la renta corporativa hacia la renta de las personas naturales, fortalecer la tributación sobre la propiedad y los impuestos ambientales, y reforzar la administración tributaria para reducir la evasión, con ganancias de recaudo que se materializarían progresivamente en el tiempo. El proyecto de Ley de Rescate Económico incluye propuestas para ampliar las bases del IVA y del impuesto sobre la renta de las personas naturales, introducir mecanismos de compensación del IVA dirigidos a los hogares vulnerables, reducir las tasas del impuesto sobre la renta de las empresas y fortalecer la administración tributaria. Aunque algunas de estas medidas están en línea con las recomendaciones del Estudio Económico, sería importante avanzar en la reducción de los beneficios tributarios ineficientes y la simplificación del sistema tributario para aumentar la recaudación y mejorar la eficiencia económica. Un plan de consolidación creíble también contribuiría a reducir los costos de financiación, generando espacio fiscal adicional. Asimismo, las reformas que impulsan el crecimiento son igualmente cruciales para asegurar que la consolidación sea duradera.

Gráfico 2. La disciplina fiscal se ha debilitado a medida que aumentan los déficits primarios y los pagos por intereses



Nota: El área sombreada indica las previsiones de la OCDE.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE.

StatLink https://stat.link/48t2pg

Colombia tiene una ventana de oportunidad limitada para prepararse ante el rápido envejecimiento poblacional

La población en edad de trabajar alcanzará su nivel máximo a comienzos de la década de 2040, mientras que la tasa de dependencia de la población mayor se duplicará en el transcurso de una generación (Gráfico 3). Aunque la informalidad ha disminuido en los últimos años, su nivel es aún elevado y generalizado. Junto con brechas en la participación laboral de mujeres y jóvenes están debilitando la base de cotizantes, limitando la cobertura pensional e incrementando los riesgos fiscales futuros. Una estrategia de reformas secuenciada, que combine mayor empleo formal con reformas al sistema pensional, será clave para sostener el crecimiento y preservar la sostenibilidad fiscal.

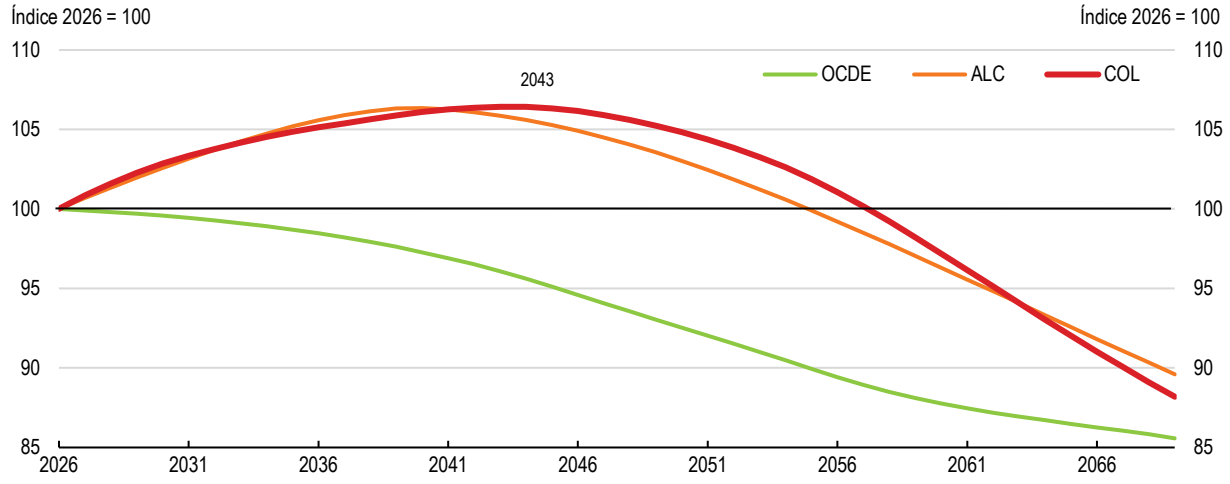
Durante la próxima década, las prioridades de política deberían centrarse en ampliar el empleo formal. La informalidad sigue siendo generalizada en todos los grupos de edad, lo que debilita la capacidad de Colombia para adaptarse al envejecimiento poblacional, al limitar la cobertura y la suficiencia pensional e incrementar las presiones fiscales. La informalidad continúa siendo, además, una de las principales causas de pobreza, desigualdad del ingreso y disparidades regionales. Unos menores costos laborales no salariales para los trabajadores de bajos ingresos y, garantizar que los incrementos del salario mínimo sean consistentes con la productividad y la creación de empleo formal, contribuirían a la creación de empleo formal.

Ampliar la participación de mujeres y jóvenes en el mercado laboral mientras la ventana demográfica permanece abierta ofrece ganancias inmediatas. Las brechas de empleo femenino siguen siendo amplias durante las edades laborales clave, reflejando responsabilidades de cuidado y un acceso limitado a servicios de cuidado infantil, lo que con frecuencia las empuja hacia empleos informales. Entre los jóvenes, las elevadas tasas de deserción de la educación media y las dificultades para acceder al empleo formal generan trayectorias laborales marcadas por la informalidad y menores oportunidades de desarrollo profesional. Esto pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos de transición entre la educación y el empleo formal, incluido el fortalecimiento de la formación técnica y profesional.

Dado que las reformas pensionales tienen largos períodos de implementación, es necesario actuar con anticipación para asegurar su sostenibilidad de largo plazo más allá de la reforma de 2024, cuya implementación comenzará en 2027 tras la decisión de la Corte Constitucional. Iniciativas recientes de política también han buscado ampliar la protección de ingresos en la vejez y la cobertura pensional entre los grupos vulnerables. Futuras reformas deberían centrarse en fortalecer la base de cotizantes, incluyendo más empleo formal. También resultan pertinentes ajustes graduales a parámetros clave del sistema, ya que las edades legales de jubilación en Colombia son bajas —57 años para las mujeres y 62 para los hombres— pese al aumento de la esperanza de vida, lo que contribuye a crecientes presiones sobre el gasto pensional y limita la acumulación de derechos pensionales adecuados a medida que se acelera el envejecimiento de la población.

Gráfico 3. La población en edad de trabajar alcanzará su máximo al inicio de la década de 2040

Proyección de la población en edad de trabajar



Nota: ALC corresponde a un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: UN DESA, Population Division (2024), World Population Prospects 2024, Online Edition.

StatLink https://stat.link/mg62wo

Movilizar capital privado es clave para acelerar la acción climática

Los ambiciosos objetivos climáticos de Colombia y su creciente exposición a los riesgos climáticos exigen aumentar significativamente la inversión, que no puede financiarse únicamente con recursos públicos, dado el limitado espacio fiscal y la dependencia de los ingresos por hidrocarburos, que genera riesgos de transición. Aunque Colombia ha desarrollado un marco avanzado de política climática y finanzas sostenibles, la inversión privada en proyectos climáticos sigue siendo insuficiente. Escalarla dependerá del fortalecimiento de las condiciones habilitantes que mejoren los incentivos y reduzcan el riesgo, incluidas señales de precio al carbono más sólidas, una cartera confiable de proyectos financiables y una intermediación financiera más desarrollada.

Unas señales de precio al carbono más fuertes fortalecerían los incentivos para la inversión privada. Los precios efectivos del carbono siguen siendo bajos según estándares internacionales y son negativos en algunos sectores, en particular el transporte por carretera, cuando se tienen en cuenta los subsidios a los combustibles fósiles. Es necesario fortalecer y ampliar los mecanismos de fijación de precios al carbono, avanzar en la eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles y sustituir los apoyos generalizados a los precios por mecanismos temporales y focalizados de compensación para los grupos vulnerables.

Ampliar la cartera de proyectos climáticos financiables requiere reducir los riesgos no comerciales y fortalecer la preparación de proyectos. Los largos procesos de obtención de permisos, las fallas de coordinación entre autoridades y las limitadas capacidades subnacionales impiden que muchos proyectos alcancen una etapa apta para inversión, en particular en adaptación, uso del suelo e infraestructura local.

Escalar la inversión climática privada requiere una intermediación financiera más robusta, incluidos instrumentos más eficaces para compartir riesgos, junto con mercados de capitales más profundos y líquidos. El crédito verde sigue estando poco desarrollado y no se dirige lo suficiente a sectores como la agricultura, el uso de la tierra o la adaptación; mientras que las asimetrías de información, la limitada estandarización y los elevados riesgos no comerciales incrementan los costos de debida diligencia. Estas restricciones apuntan a la necesidad de contar con mecanismos más sólidos para compartir y mitigar riesgos, a fin de movilizar la inversión privada a gran escala. La inversión pública estratégica también será clave para atraer capital privado y mixto.

Impulsar la digitalización permitiría elevar la productividad y mejorar la prestación de servicios públicos

La digitalización puede convertirse en un motor del crecimiento de la productividad y de mejores servicios públicos en Colombia, pero su potencial permanece desaprovechado. Pese a las mejoras en conectividad y a un marco de política digital relativamente avanzado, la transformación digital de Colombia sigue limitada por brechas en conectividad, asequibilidad, competencias digitales y uso efectivo de las tecnologías digitales por parte de empresas, hogares y del sector público, con desafíos particularmente agudos en las zonas rurales y remotas. Avanzar en el gobierno digital, reducir los costos de conectividad y mejorar las competencias digitales permitiría incrementar la adopción de aplicaciones digitales, incluida la inteligencia artificial.

Los altos costos de conectividad siguen siendo una barrera clave para una mayor adopción digital. El acceso a banda ancha se ha ampliado en la mayor parte del territorio, pero los precios continúan entre los más altos de la OCDE en relación con los ingresos de la población, lo que afecta particularmente la asequibilidad para los hogares de bajos ingresos y las MiPymes. La débil competencia en un mercado de telecomunicaciones concentrado eleva los costos y reduce los incentivos de los operadores para invertir en la calidad y capacidad de las redes. Reducir los precios y mejorar la calidad mediante políticas de competencia y un marco regulatorio más favorable al crecimiento permitiría un acceso a internet más amplio y veloz.

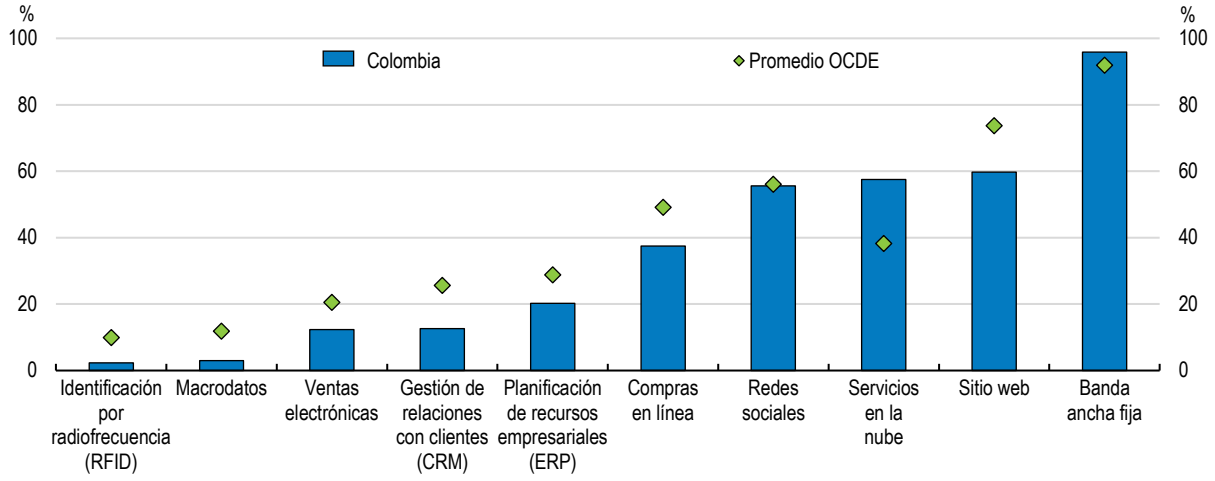
La limitada adopción de tecnologías digitales por parte de microempresas y pymes, que representan la mayoría de las firmas, sigue siendo un cuello de botella para las ganancias de productividad en el conjunto de la economía. Solo una minoría de estas

empresas utiliza herramientas digitales avanzadas para funciones básicas del negocio, como pagos digitales, facturación, gestión de inventarios o análisis de datos (Gráfico 4), lo que refleja políticas débiles y fragmentadas para fomentar las competencias digitales entre los consumidores, pero también entre trabajadores y directivos, particularmente en las pymes. Una estrategia nacional de competencias digitales, alineado con las necesidades del mercado laboral, junto con apoyos focalizados que ayuden a las pymes a transitar de una presencia digital básica hacia aplicaciones sofisticadas y que impulsen la productividad, ayudaría a aprovechar mejor los beneficios de la transformación digital.

La digitalización del Estado tiene el potencial de mejorar la eficiencia, apoyar la formalización y elevar la productividad, pero persisten amplias brechas de implementación. Colombia cuenta con una sólida estrategia de gobierno digital; sin embargo, pocos servicios públicos de alto uso están plenamente digitalizados y su utilización por parte de ciudadanos y empresas es baja. La débil interoperabilidad, una infraestructura pública digital poco desarrollada y un liderazgo débil entre las entidades del Estado limitan su difusión. Un marco regulatorio claro y predecible para la inteligencia artificial contribuiría a reducir la incertidumbre y a respaldar su adopción y difusión entre empresas y administraciones públicas.

Gráfico 4. La adopción de herramientas digitales sigue siendo baja entre las Pymes

Participación de empresas con 10-49 trabajadores, %, 2020



Fuente: Base de datos de la OCDE sobre acceso y uso de TIC por parte de las empresas.

StatLink https://stat.link/waskqf

PRINCIPALES HALLAZGOS	RECOMENDACIONES CLAVE
Reforzar la estabilidad macroeconómica	
La inflación se mantiene persistente y elevada, por encima de la meta del banco central, con riesgos de efectos de segunda vuelta pese a condiciones monetarias restrictivas.	Mantener una postura monetaria restrictiva hasta que la inflación y las expectativas muestren una convergencia clara y sostenida hacia la meta de 3%.
El Banco de la República goza de una sólida autonomía institucional. No obstante, el marco de gobernanza exige la presencia del Ministro de Hacienda para celebrar las sesiones de la Junta Directiva, lo que puede generar vulnerabilidades para la conducción de la política monetaria y es poco frecuente entre los bancos centrales que operan bajo esquemas de inflación objetivo.	Realizar una revisión independiente del marco de gobernanza de la política monetaria, con el fin de preparar una reforma que asegure la independencia operativa del Banco de la República.
La ampliación de los déficits fiscales y el aumento de la deuda pública, que exigieron de manera reiterada el uso de mecanismos de excepción, debilitaron la credibilidad de la política fiscal y elevaron las primas de riesgo soberano, incrementando la carga del esfuerzo de estabilización sobre la política monetaria.	Implementar una estrategia de consolidación creíble y gradual para reducir los déficits y asegurar un retorno gradual al cumplimiento de la regla fiscal.
El ajuste al gasto público está limitado por ineficiencias, entre ellas la focalización de las transferencias sociales y los subsidios, la escasa evaluación sistemática de los programas de gasto y las rigideces estructurales del gasto que reducen la flexibilidad fiscal, disminuyendo el espacio fiscal y la efectividad de la política pública.	Fortalecer la focalización de las transferencias sociales y de los subsidios, eliminar gradualmente los subsidios al diésel, institucionalizar las revisiones de gasto y abordar las rigideces presupuestales para generar espacio fiscal a la vez que se reducen las distorsiones.
Un sistema tributario de bases estrechas que genera distorsiones,	Adoptar una reforma tributaria integral, implementada gradualmente a lo

resultado de numerosas excepciones y de la dependencia de la tributación corporativa, limita la capacidad recaudatoria y reduce la equidad del sistema.	largo de varios años, que amplíe las bases del IVA y del impuesto sobre la renta, reequilibre la carga tributaria desde la renta corporativa hacia la renta de las personas naturales, fortalezca la tributación sobre la propiedad y ambiental y refuerce la administración tributaria.
La deficiente aplicación de la ley y la escasa coordinación entre los organismos de control —junto con la ausencia de un régimen integral de protección a denunciantes— reducen la capacidad de disuasión y debilitan la rendición de cuentas en los casos de corrupción.	Establecer un marco robusto de protección a denunciantes y fortalecer el intercambio sistemático de información y la coordinación entre las instituciones de control e integridad pública, con el fin de mejorar la detección, la priorización y la sanción efectiva de los casos de corrupción.
Prepararse para el envejecimiento de la población	
La alta informalidad genera historiales de cotización cortos y fragmentados, especialmente entre mujeres y trabajadores de bajos ingresos, reduciendo la cobertura y la suficiencia de las pensiones. Un factor determinante son los elevados costos laborales no salariales, particularmente sobre los salarios bajos. El salario mínimo se ha incrementado sustancialmente en los últimos años y es alto en relación con el salario mediano y la productividad, especialmente en regiones y sectores de baja productividad, lo que aumenta el costo de entrada al empleo formal.	Reducir el costo de la formalidad para los trabajadores de salarios bajos, haciendo progresivos los impuestos sobre la nómina y las contribuciones a la seguridad social, y anclar los ajustes del salario mínimo en evaluaciones técnicas independientes sobre la productividad y las condiciones del mercado laboral, para apoyar el empleo formal, en particular entre los trabajadores poco calificados, las mujeres y los jóvenes.
La participación de las mujeres en el mercado laboral es limitada por las responsabilidades de cuidado y por la limitada oferta de servicios de apoyo.	Ampliar la oferta de servicios de cuidado infantil asequibles y de alta calidad, priorizando a los niños en condición de desventaja en las regiones desatendidas.
La oferta laboral juvenil se ve restringida por las débiles transiciones de la escuela al trabajo y por la alta deserción en la educación media superior, particularmente en las regiones rurales y rezagadas.	Ampliar el acceso a la formación profesional y vocacional de alta calidad en la educación media superior para reducir la deserción y mejorar las transiciones de la escuela al trabajo, particularmente en las regiones con alta deserción e informalidad.
A medida que se acelera el envejecimiento, las bajas edades legales de jubilación incrementarán las presiones fiscales al mantener reducida la base de cotizantes.	Aumentar gradualmente las edades legales de jubilación, igualándolas entre mujeres y hombres, y vincular los ajustes futuros a la esperanza de vida.
Movilizar capital privado para la transición verde	
Las señales de precio del carbono siguen siendo débiles y, en ocasiones, negativas debido a los subsidios a los combustibles fósiles, especialmente para transporte, lo que reduce los incentivos para la descarbonización y debilita los incentivos a la inversión privada en actividades bajas en carbono.	Aumentar y ampliar el impuesto al carbono siguiendo una trayectoria plurianual predecible y completar la eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles.
La cartera limitada de proyectos financiables y los elevados riesgos no comerciales desincentivan el financiamiento privado. Si bien Colombia ha comenzado a abordar estas deficiencias a través del Corredor de Financiamiento Climático, su alcance sigue siendo limitado.	Establecer un mecanismo nacional de preparación de proyectos para desarrollar, estandarizar y ampliar proyectos climáticos, en particular en materia de adaptación, agricultura y silvicultura sostenible e infraestructura subnacional.
El crédito verde sigue siendo reducido (5% de los préstamos) y no se destina de forma suficiente a sectores como la agricultura, el uso de la tierra, la adaptación y la energía distribuida, debido a los elevados riesgos y a la insuficiencia de los mecanismos de distribución de riesgo.	Ampliar la escala y mejorar la focalización de los instrumentos de reparto de riesgos —tales como garantías, líneas de crédito concesional y mecanismos de distribución de riesgo de cartera— a través de bancos de desarrollo, con el fin de incrementar los préstamos verdes destinados a las pymes, la agricultura y las inversiones relacionadas con la adaptación.
Impulsar la productividad a través de la digitalización	
Los elevados costos de conectividad constituyen una barrera para una mayor adopción digital, lo que refleja la competencia débil y un mercado de telecomunicaciones altamente concentrado que continúa consolidándose.	Fortalecer la competencia en el sector de telecomunicaciones mediante la aplicación de una regulación ex ante que fomente la competencia, el escrutinio riguroso de las fusiones empresariales y la facilitación de la entrada de nuevos operadores.
Las competencias digitales siguen siendo bajas, mientras que las políticas y los programas en esta materia están fragmentados entre varias instituciones y carecen de medición y evaluación sistemáticas.	Desarrollar una estrategia nacional de competencias digitales, mejorar la coordinación entre instituciones y alinear los programas con las necesidades del mercado laboral.
La adopción de herramientas digitales avanzadas sigue siendo baja y desigual: muchas pymes dependen de herramientas digitales básicas e informales que no están integradas a los procesos empresariales y generan ganancias limitadas de productividad	Consolidar los programas existentes de apoyo a las pymes, mejorar la coordinación entre instituciones y enfocar los programas hacia el apoyo a la adopción de herramientas digitales que incrementen la productividad.
Las responsabilidades en materia de gobierno digital están fragmentadas entre instituciones, lo que limita la coordinación y la implementación efectiva	Fortalecer la capacidad de implementación, la autoridad y los recursos administrativos y financieros para las políticas de gobierno digital y situarlas en el centro de la gestión de gobierno.
La incertidumbre jurídica en torno a la IA y los bajos niveles de inversión en I+D limitan el desarrollo y la adopción de tecnologías de IA.	Establecer un marco regulatorio claro y predecible para la IA con el fin de reducir la incertidumbre y, de ese modo, respaldar la inversión y su adopción.



1 Preservar la estabilidad macroeconómica

Colombia enfrenta crecientes desafíos macroeconómicos en un contexto de inflación persistente, déficits fiscales cada vez mayores, credibilidad debilitada de la política fiscal y condiciones financieras más restrictivas, en un entorno de mayor incertidumbre global. Con una inflación todavía por encima de la meta, la política monetaria debe mantenerse restrictiva, mientras que los elevados riesgos fiscales están incrementando los diferenciales soberanos y limitando el espacio de política. Estas dinámicas están afectando la inversión y el crecimiento. Fortalecer la confianza requerirá una consolidación de mediano plazo creíble y sostenida, centrada en un compromiso renovado de retornar gradualmente a la regla fiscal, respaldada por reformas orientadas a mejorar la eficiencia del gasto y por una reforma tributaria integral que permita elevar de manera sostenida los ingresos. Una estrategia de esta naturaleza permitiría garantizar la sostenibilidad fiscal, preservar espacio para el gasto social prioritario y la inversión pública productiva, y apoyar la desinflación. Fortalecer las políticas macroeconómicas y reducir la incertidumbre disminuiría la prima por riesgo, relajaría las condiciones financieras y sustentaría una senda de crecimiento más equilibrada y sostenida.

1.1. Los desequilibrios macroeconómicos persisten en un entorno externo más exigente y con un espacio de política más reducido

Colombia inició 2026 con desequilibrios macroeconómicos persistentes, en un entorno global más exigente e incierto y con un espacio de política más reducido. El crecimiento económico se ha sostenido gracias al vigor del consumo privado y público, pese a las condiciones monetarias restrictivas, mientras que la inflación se ha mantenido de forma persistente por encima de la meta de inflación y la inversión privada ha seguido siendo débil. Estos desequilibrios internos reflejan una expansión liderada por la demanda que ha superado la respuesta de la oferta de la economía. Al mismo tiempo, un entorno externo más incierto ha aumentado la volatilidad macroeconómica. El conflicto en Medio Oriente ha elevado la volatilidad en los mercados energéticos globales y ha incrementado la aversión global al riesgo. Para un exportador neto de hidrocarburos como Colombia, unos precios del petróleo más altos pueden brindar un apoyo temporal a los ingresos por exportaciones y a los ingresos fiscales; sin embargo, también complican el ajuste interno al elevar los costos de combustibles y transporte, incrementar los precios de los fertilizantes y las expectativas de inflación, debilitar la demanda externa y endurecer las condiciones de financiamiento externo, además de generar posibles presiones sobre la tasa de cambio. El terremoto de agosto ha agravado estos desafíos, causando importantes pérdidas humanas y materiales, alterando la vida y los medios de subsistencia de las comunidades afectadas y generando necesidades de reconstrucción a corto plazo. Si bien el gasto en reconstrucción impulsará la actividad económica, el impacto macroeconómico del terremoto es incierto. Pese a estos desafíos, Colombia ha logrado avances en los últimos años en la reducción de la pobreza, el desempleo y la informalidad, aunque mantener estos logros exigirá continuar avanzando en la preservación de la estabilidad macroeconómica y en el aumento de la inversión.

En este contexto, la combinación de políticas macroeconómicas se ha vuelto cada vez más desequilibrada: se requiere una política monetaria restrictiva para contener la inflación persistente, mientras que la política fiscal sigue siendo expansiva, lo que socava la desinflación. La persistencia de la inflación, impulsada por una demanda fuerte, incrementos elevados del salario mínimo, mecanismos de indexación generalizados, mayores precios de la energía y precios de los alimentos afectados por la evolución del conflicto en Medio Oriente y por condiciones climáticas adversas, ha obligado a que la política monetaria se mantenga restrictiva durante más tiempo del previsto. Al mismo tiempo, se ha debilitado el rol de la política fiscal como ancla macroeconómica. Los crecientes déficits primarios reflejan tanto presiones de gasto como un desempeño de los ingresos inferior al esperado. Una postura fiscal expansiva, el recurso reiterado a medidas excepcionales y la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal han erosionado la credibilidad de la política fiscal y de los arreglos institucionales, elevado las primas de riesgo, endurecido las condiciones financieras y aumentado la dependencia de la política monetaria como principal instrumento de estabilización. Junto con una elevada incertidumbre en materia en política y regulación, estos factores han afectado la inversión privada, además de cuellos de botella sectoriales persistentes y restricciones estructurales, lo que ha provocado una débil formación de capital estructuralmente débil desde 2016 y limitado el crecimiento potencial. Pese a estos desafíos, un régimen de tasa de cambio flexible, unas reservas internacionales adecuadas y un sistema financiero resiliente ofrecen amortiguadores frente a choques externos.

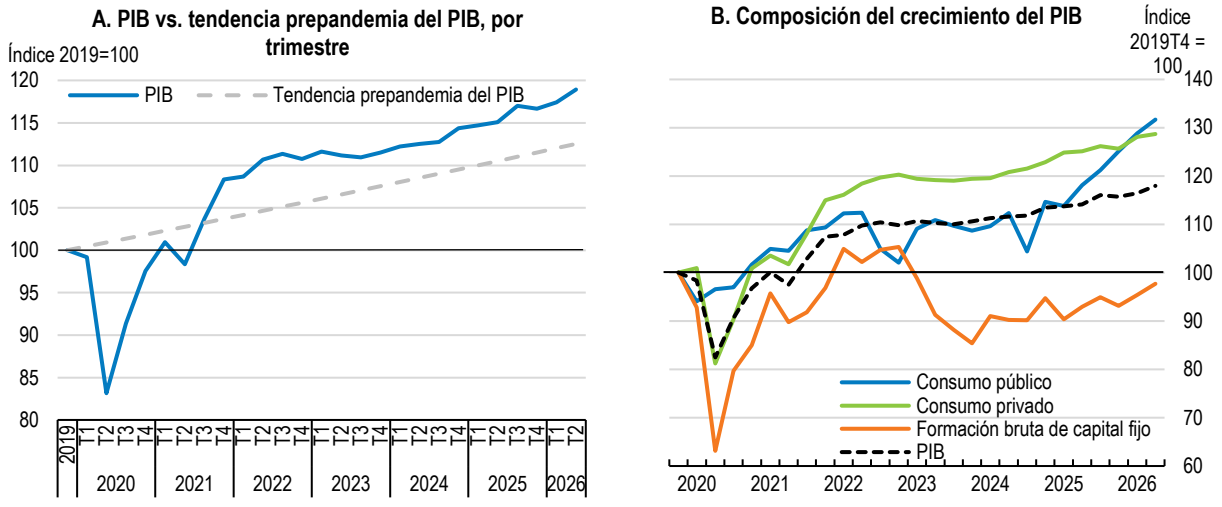
De cara al futuro, el reequilibrio macroeconómico exigirá reducir la inflación, restablecer la credibilidad fiscal y reactivar la inversión privada. El marco fiscal de Colombia es conceptualmente sólido e históricamente ha constituido un ancla importante para la estabilidad macroeconómica; la prioridad ahora es lograr una combinación más equilibrada de políticas macroeconómicas mediante una estrategia creíble de consolidación fiscal a medio plazo y el retorno a un marco fiscal basado en reglas que garantice la sostenibilidad de la deuda. Ello reduciría las primas de riesgo y aliviaría la carga sobre la política monetaria como instrumento de estabilización macroeconómica, apoyando la desinflación, disminuyendo los costos de financiamiento y manteniendo del crecimiento hacia una senda más equilibrada y sostenible. Las medidas de contención del gasto anunciadas por el Gobierno y el proyecto de Ley de Rescate Económico presentado al Congreso en octubre de 2026 constituyen pasos importantes para corregir los desequilibrios fiscales y recuperar la sostenibilidad de las finanzas públicas. El proyecto propone racionalizar el gasto, introducir medidas tributarias y modificar el marco fiscal. Sin embargo, la eficacia del ajuste propuesto dependerá de su aprobación legislativa, del diseño final de las medidas y de su implementación sostenida. Recuperar la credibilidad fiscal requerirá una estrategia de

consolidación fiscal a medio plazo claramente definida, que sitúe la deuda pública en una trayectoria descendente y permita restablecer el cumplimiento de la regla fiscal. La estrategia de consolidación fiscal de mediano plazo puede ser gradual e implementada a lo largo de varios años para evitar desestabilizar la demanda doméstica. Preservar un gasto social eficiente y una inversión pública que impulse el crecimiento, que atienda las necesidades prioritarias de reconstrucción, será clave para asegurar que la consolidación fiscal apoye la estabilidad macroeconómica, a la vez que salvaguarde las perspectivas de crecimiento de largo plazo y mantenga los logros sociales recientes en reducción de la pobreza, empleo y formalización. Llevar a cabo dicho ajuste fiscal requerirá un respaldo político, institucional y social amplio y sostenido.

1.1.1. El crecimiento es liderado por un fuerte consumo mientras la inversión es débil

La demanda interna se ha mantenido fuerte, lo que ha retrasado la convergencia de la inflación a la meta. Tras una expansión moderada en 2024, el crecimiento del PIB se fortaleció en 2025, impulsado de manera abrumadora por el consumo, con un producto que se sitúa muy por encima de su tendencia prepandemia, lo que apunta a presiones de sobrecalentamiento originadas en la demanda (Gráfico 1.1). El consumo privado se mantuvo robusto pese a las condiciones monetarias restrictivas, apoyado por el aumento de los ingresos reales a medida que la inflación descendía desde su pico, un mercado laboral resiliente con un desempleo en niveles históricamente bajos, fuertes ingresos por remesas, ingresos por turismo, precios altos del café, una recuperación gradual del crédito y una política fiscal expansiva. El crecimiento se fortaleció en el primer semestre de 2026, con un aumento del PIB del 3,5 % interanual en el segundo trimestre y del 2,9 % en la primera mitad del año. El consumo final aumentó 4,3% en la primera mitad del año, apoyado por un fuerte consumo público, lo que confirma que la demanda siguió liderada por el consumo. Indicadores adelantados apuntan a una desaceleración de la actividad económica en el tercer trimestre de 2026. La actividad se contrajo un 0,1% interanual en agosto, como consecuencia de las perturbaciones provocadas por el terremoto, la ralentización del gasto público y la debilidad del sector agrícola, que ya se había visto afectado por el fenómeno de El Niño. El terremoto ha afectado especialmente al suroccidente de Colombia y al Eje Cafetero, donde los daños a la infraestructura han interrumpido la actividad industrial y afectado al sector de la vivienda.

Gráfico 1.1. El producto se mantiene por encima de su tendencia prepandemia, reflejando crecimiento impulsado por el consumo



Nota: En el panel A, 2019 corresponde a datos anuales y la tendencia prepandemia se define como la tasa de crecimiento trimestral promedio de 2015-2019.
Fuente: Cálculos de la OCDE con base en la base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE.

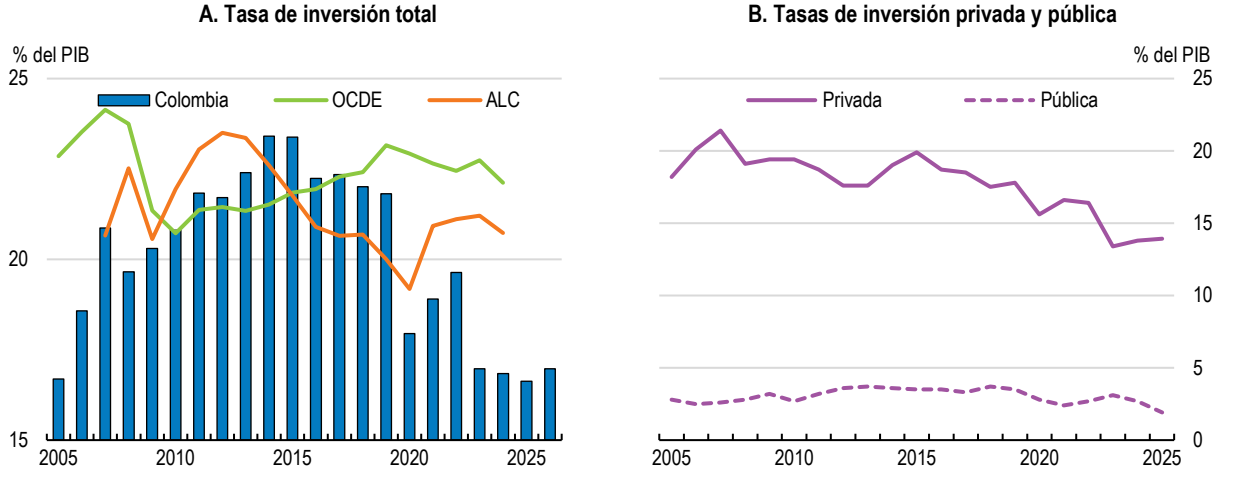
StatLink https://stat.link/b7jo5q

El vigor del consumo privado y público mantuvo positiva la brecha del producto y desaceleró el proceso de desinflación, pese a una política monetaria restrictiva, lo que indica que la demanda agregada aún no se ha ajustado lo suficiente al entorno macroeconómico más restrictivo. La inversión se recuperó en la primera mitad

del 2026 partiendo, sin embargo, de una base reducida con lo cual se mantiene débil. La formación bruta de capital fijo contribuyó poco al crecimiento y la tasa de inversión descendió aún más, hasta alrededor del 16% del PIB en 2025 y se mantuvo en el 16,9 % del PIB en el segundo trimestre de 2026, muy por debajo de los niveles prepandemia y de los pares regionales, lo que implica una menor profundización del capital y limita el crecimiento de mediano plazo (Gráfico 1.2). Si bien la formación bruta de capital fijo aumentó 3,7% interanual en el primer trimestre de 2026, apoyada por la inversión en maquinaria (favorecida por la apreciación del peso), esta recuperación fue desigual, ya que la construcción profundizó su contracción y la inversión total se vio afectada por la desacumulación de inventarios.

La inversión privada se ha visto restringida por factores estructurales, sectoriales y relacionados con la política pública, una elevada incertidumbre, altos costos de financiamiento, y cuellos de botella regulatorios. Pese a la resiliencia del consumo, la inversión privada se recuperó solo de manera moderada y en gran medida por razones cíclicas. La evidencia reciente atribuye buena parte de la caída de la inversión privada posterior a 2015 a menores precios de las materias primas y a un mayor costo del capital derivado de sucesivas reformas tributarias, que han restringido la acumulación de capital y el crecimiento potencial. La finalización de los grandes proyectos de infraestructura 4G y los retrasos en la puesta en marcha de algunos proyectos 5G también inciden. La recuperación gradual observada desde 2024 se ha visto limitada además por factores estructurales y sectoriales, entre ellos la menor importancia del sector extractivo, así como por cuellos de botella en el licenciamiento ambiental y en las licencias de construcción. Entre 2022 y 2025, la contracción obedeció principalmente a un fuerte aumento de la incertidumbre en materia de política económica y a un marcado incremento del costo del capital, que refleja mayores tasas de interés de largo plazo combinadas con una elevada tasa del impuesto de renta corporativa. La débil demanda de vivienda, asociada a menores subsidios, mayores costos hipotecarios y un desplazamiento hacia la preferencia por el arriendo, y la ejecución desigual de los proyectos de obras civiles también han pesado sobre la dinámica de la inversión. Los cambios en los marcos regulatorios y la evolución de las condiciones de mercado en sectores como la minería, la energía y la vivienda pueden haber afectado las decisiones de inversión. La activación de la cláusula de escape de la regla fiscal a mediados de 2025 acentuó las preocupaciones sobre la credibilidad macroeconómica y sobre las necesidades futuras de ajuste fiscal, debilitando la confianza de los inversionistas, mientras que la combinación de mayor gasto público, deuda creciente y condiciones financieras más restrictivas desplazó aún más a la inversión privada. Esto ha limitado la acumulación de capital y ha restringido la respuesta de la oferta, reforzando un bajo crecimiento potencial y encareciendo el proceso de desinflación. Mejorar la previsibilidad regulatoria, las condiciones de seguridad y garantizar un acceso transparente y no discriminatorio a la contratación pública contribuiría a fortalecer la confianza de los inversionistas y a apoyar la inversión privada. (Mejía and Arbelaéz, 2025[1])

Gráfico 1.2. La inversión ha sido débil



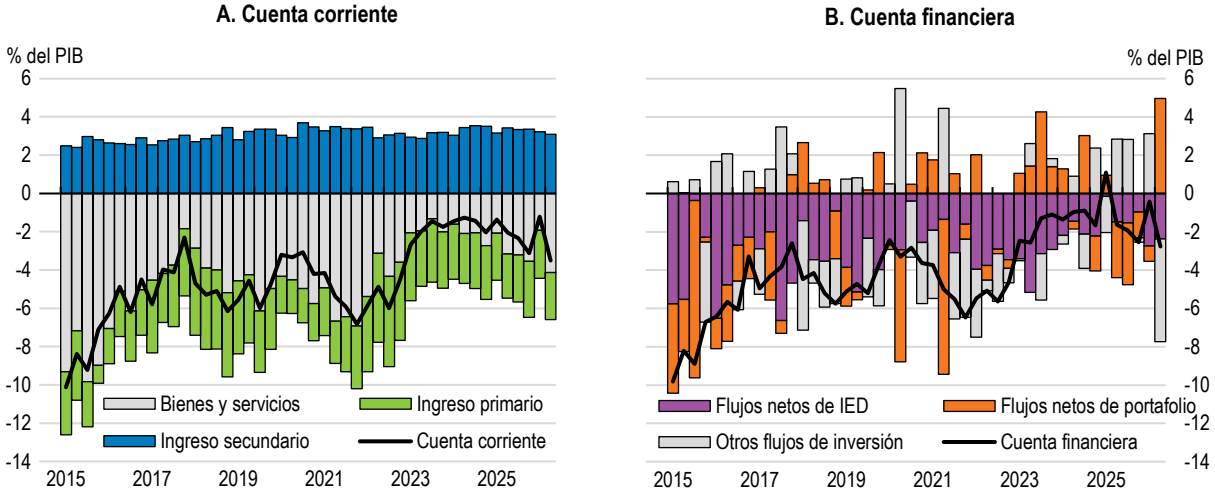
Nota: ALC corresponde a un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. El Panel A refiere al promedio de la primera mitad de 2026. En el Panel B, 2025 corresponde a los tres primeros trimestres.
Fuente: Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE; Fedesarrollo; DANE.

StatLink https://stat.link/ajh6qf

1.1.2. Los desequilibrios externos se mantienen contenidos

Si bien el déficit de la cuenta corriente se amplió en 2025, se mantiene moderado en términos históricos (Gráfico 1.3). Los volúmenes de importaciones repuntaron en 2025 y siguieron siendo robustos a comienzos de 2026, impulsados en gran medida por bienes asociados al consumo, mientras que las importaciones de bienes de capital repuntaron con fuerza desde una base baja, lo que apunta a cierta recuperación de la inversión. En contraste, los volúmenes de exportaciones se mantuvieron en general débiles, ya que los menores despachos de hidrocarburos, debidos a restricciones de oferta y a la incertidumbre asociada a la política pública, incluidos cambios regulatorios y retrasos en el licenciamiento que afectan la exploración y la producción, más que compensaron las ganancias de las exportaciones no tradicionales, que aumentaron del 27% del total exportado en 2019 al 36% en 2025. El financiamiento del déficit externo ha seguido dependiendo principalmente de la inversión extranjera directa, aunque los flujos de IED disminuyeron durante 2025, mientras que los flujos de portafolio, más volátiles, aumentaron, reflejando en parte tendencias de financiamiento más amplias en las economías emergentes. En 2026, unos precios del petróleo más altos podrían mejorar transitoriamente la cuenta corriente a través de efectos de valoración y de términos de intercambio, si bien esta mejora podría verse parcialmente compensada por mayores pagos de intereses sobre la deuda externa y un aumento de las remisiones de utilidades al exterior. En la primera mitad de 2026, el déficit de la cuenta corriente se amplió aún más, ya que la fuerte demanda interna impulsó las importaciones, mientras que el crecimiento de las exportaciones se mantuvo contenido.

Gráfico 1.3. El déficit de cuenta corriente se amplió en 2025



Fuente: Banco de la República; base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE.

StatLink https://stat.link/glqjsu

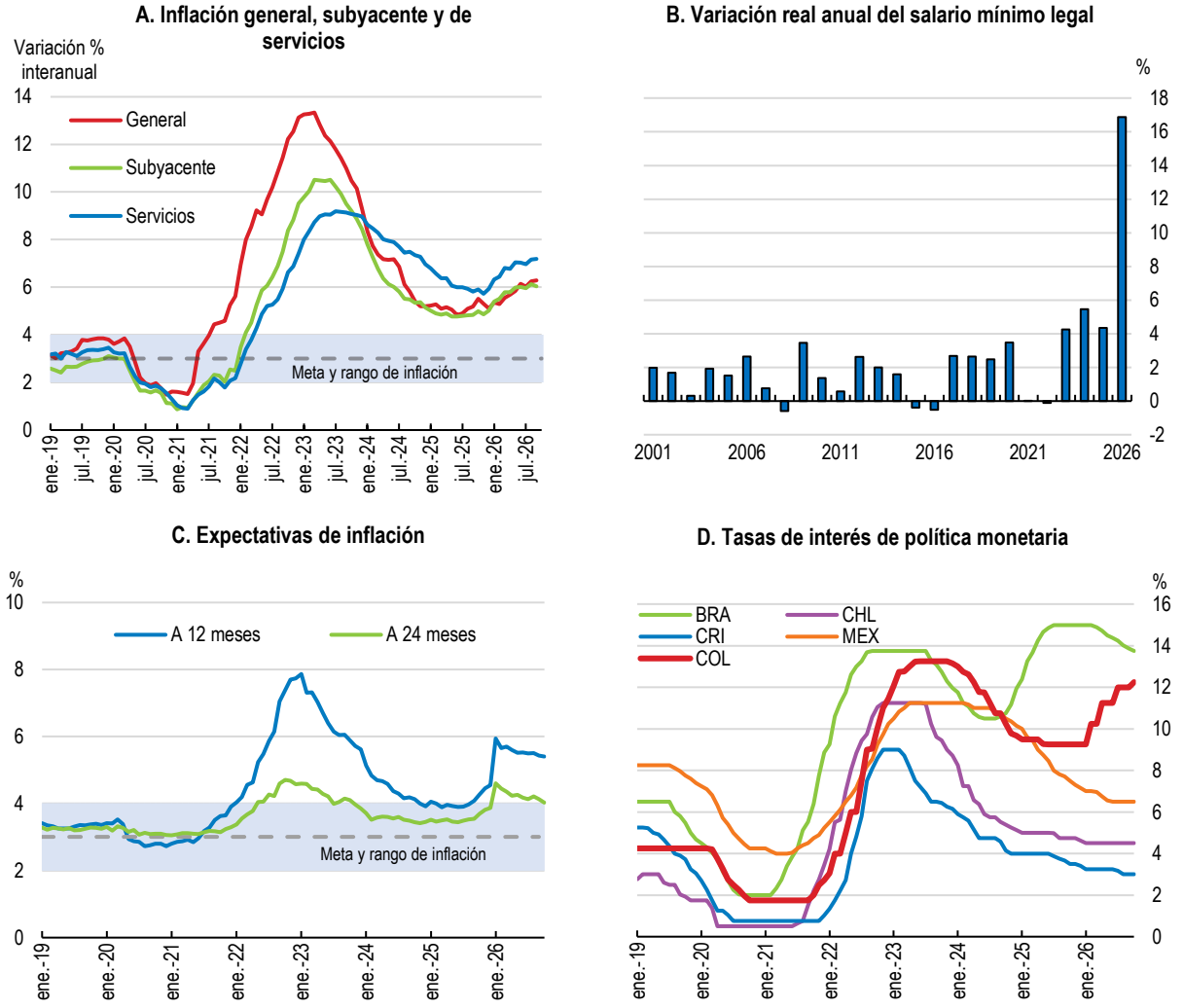
1.2. La inflación persistente exige una política monetaria restrictiva y un marco de política monetaria fortalecido

1.2.1. Las presiones inflacionarias persistentes obedecen a factores internos

La inflación alta sigue arraigada, reflejando tanto dinámicas internas como choques recurrentes de oferta. Entre ellos se cuentan presiones de demanda fuertes y sostenidas, incrementos elevados del salario mínimo, mecanismos generalizados de indexación retrospectiva, un impulso fiscal continuado, así como choques climáticos y de precios de la energía. La inflación se mantuvo elevada en 2025, impulsada principalmente por los servicios y los precios regulados, donde las presiones de costos, la indexación y la inercia son más intensas. La inflación de alimentos también aumentó, reflejando condiciones climáticas adversas, disrupciones de la oferta local y choques asociados a mayores precios internacionales de los alimentos. Tras descender desde su

pico del 13% en 2023, la inflación total se estabilizó y alcanzó 5,1% al cierre de 2025 (Gráfico 1.4, Panel A), muy por encima de la meta del 3%. La inflación fue generalizada, con una inflación básica (que excluye alimentos y artículos regulados) que cerró el año en 5,0%. La indexación desempeñó un papel importante en 2025, dado que una proporción significativa de la canasta del IPC, en particular los servicios, está vinculada a la inflación pasada y a los incrementos del salario mínimo. La fortaleza de la demanda interna, una brecha del producto positiva y la postura fiscal expansiva también sostuvieron la demanda agregada y limitaron la efectividad del endurecimiento monetario, contribuyendo a las presiones inflacionarias. Si bien el peso se apreció de manera notable en 2025, lo que ayudó a contener la inflación de los bienes transables, ello no compensó el aumento de costos en los sectores no transables. (Banrep, 2025[2]) (Banrep, 2026[3]; IMF, 2025[4])

Gráfico 1.4. La inflación ha aumentado impulsada por presiones internas de costos



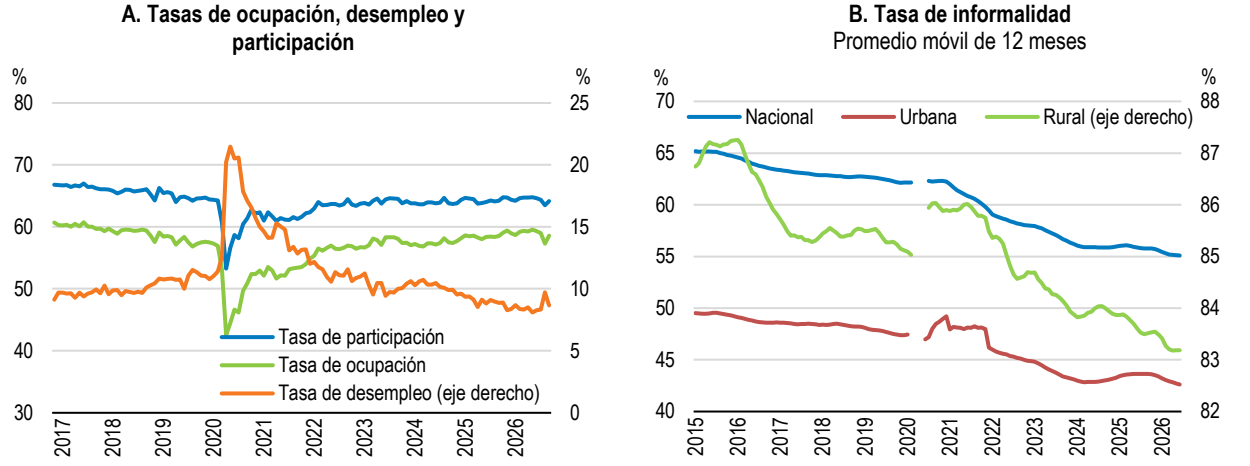
Nota: La inflación básica excluye alimentos y regulados. Las expectativas de inflación provienen de encuestas. Las tasas de política son de fin de período. Panel B: el salario mínimo legal de 2026 se deflacta con el pronóstico de la OCDE del índice de precios al consumidor.
Fuente: Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE; Banrep; CEIC; base de datos de salarios e ingresos de la OCDE.

StatLink https://stat.link/oe79qd

La dinámica del mercado laboral se ha convertido en un canal de transmisión clave de la persistencia inflacionaria. Pese a un crecimiento moderado del PIB, el empleo se mantuvo sólido a lo largo de 2025 y hacia 2026, manteniendo el desempleo cerca de mínimos históricos (Gráfico 1.5, Panel A) y sosteniendo los ingresos de los hogares y el consumo. Al mismo tiempo, los sucesivos y elevados incrementos del salario mínimo han elevado significativamente los costos laborales en toda la economía (Gráfico 1.4, Panel B). Entre 2022 y 2025, el

salario mínimo nominal aumentó más de 42,4%, seguido de un incremento adicional del 23% en 2026, el mayor registrado, lo que implica un aumento real sustancial y lo llevó a representar el 91% del salario mediano en 2025, el más alto entre los países de la OCDE. Si bien los incrementos anteriores pudieron reflejar en parte una recuperación frente a la productividad, los ajustes recientes parecen ir mucho más allá de esa alineación. Este aumento sostenido del salario mínimo puede plantear riesgos para la creación de empleo formal con el tiempo, en particular en un contexto de bajo crecimiento de la productividad, incluso si el crecimiento del empleo se ha mantenido robusto en los últimos años, con un desempleo de alrededor del 8,8% en el tercer trimestre del 2026 y un empleo formal que crece más rápido que el informal. La informalidad ha seguido disminuyendo a comienzos de 2026, apoyada por una fuerte creación de empleo formal. No obstante, el avance en la reducción de la informalidad parece haberse moderado (Gráfico 1.5, Panel B), y el impacto de los elevados incrementos del salario mínimo sobre el empleo formal podría materializarse solo con rezago. Además, el reciente aumento del empleo se ha concentrado entre los trabajadores que perciben ingresos inferiores al salario mínimo, en su mayoría empleos informales, mientras que la administración pública, la salud y la educación han representado una parte considerable de la creación de empleo. Aunque los salarios informales no están directamente indexados al salario mínimo, estas dinámicas podrían debilitar el crecimiento de la productividad si el trabajo se reasigna hacia actividades de menor productividad. Ello reduciría la capacidad del producto para ajustarse a una demanda fuerte, incrementaría la persistencia de la inflación, en particular en los servicios no transables, y disminuiría la efectividad de la política monetaria (Ávila-Montealegre et al., 2025[5]). El Capítulo 2 analiza opciones de política para elevar el empleo formal, incluidas reformas a los costos laborales y a la fijación del salario mínimo.

Gráfico 1.5. Un mercado laboral estrecho sostiene las presiones de demanda



Nota: El Panel B utiliza la definición del DANE, que clasifica como informales: (i) los asalariados y trabajadores domésticos sin cotización a seguridad social; (ii) los trabajadores por cuenta propia y empleadores en empresas no registradas o pequeñas (hasta cinco trabajadores); y (iii) los trabajadores familiares sin remuneración, excluyendo a los empleados del gobierno.
Fuente: DANE, GEIH.

StatLink https://stat.link/cg2n3y

Las presiones inflacionarias se intensificaron nuevamente a comienzos de 2026 y las expectativas de inflación comenzaron a desviarse al alza en el segundo semestre de 2025, aumentando de forma pronunciada a comienzos de 2026. El fuerte incremento del salario mínimo a comienzos de 2026 contribuyó a un alza marcada de las expectativas de inflación al inicio del año, en medio de presiones inflacionarias más amplias (Gráfico 1.4, Panel C), lo que reforzó las preocupaciones sobre la persistencia. La inflación anual aumentó a 6,3% en setiembre de 2026, impulsada principalmente por los servicios, con una inflación de servicios que alcanzó 7,7% interanual. La evolución reciente de la inflación también refleja presiones de oferta, con una inflación de alimentos que se elevó a cerca de 6,7% en setiembre, en un contexto de condiciones climáticas adversas, mayores precios internacionales de los alimentos y disrupciones de la oferta interna en algunos productos agrícolas. Factores externos asociados al conflicto en Medio Oriente se sumaron a estas presiones: los precios del petróleo más

altos incrementaron los costos de energía y transporte y elevaron las expectativas de inflación, mientras que el aumento de los costos de los insumos, incluidos los fertilizantes, refuerza las presiones sobre los precios de los alimentos. Los mecanismos preexistentes de estabilización de precios y de apoyo, incluido el esquema de estabilización de precios de los combustibles, han mitigado parte del impacto sobre la inflación, mientras que los incrementos recientes en los precios de los combustibles han permitido una transmisión parcial a los consumidores. Las medidas de inflación básica también se han fortalecido, con una inflación que excluye alimentos y regulados que subió a 6.2% en setiembre, y una inflación que excluye alimentos y energía que alcanzó 6,5% en setiembre, lo que apunta a presiones de precios internas generalizadas y persistentes. De cara al futuro, es probable que las presiones inflacionarias persistan, en la medida en que los mecanismos de indexación y un impulso fiscal continuado se transmitan a los precios y a las expectativas, mientras que los riesgos climáticos asociados a El Niño y la evolución del conflicto en Medio Oriente podrían añadir presiones adicionales al alza sobre los precios de alimentos y energía, lo que posiblemente exija mantener una postura de política monetaria restrictiva.

1.2.2. La política monetaria debe mantenerse restrictiva hasta que la inflación muestre una convergencia clara y sostenida hacia la meta

El banco central ha respondido de manera oportuna y adecuada a la evolución de la dinámica inflacionaria, manteniendo una postura restrictiva. Tras reducir la tasa de política monetaria desde niveles superiores al 13% hasta 9,25% en abril de 2025 (Gráfico 1.4, Panel D), hizo una pausa hasta finales de 2025, ante una desinflación más lenta de lo previsto, reflejo de choques de oferta y de presiones de costos internas. A comienzos de 2026, un fuerte incremento del salario mínimo legal contribuyó a un alza marcada de las expectativas de inflación, aumentando el riesgo de efectos de segunda vuelta y reduciendo la efectividad de restricción de la política monetaria. A medida que los resultados de inflación y las expectativas se deterioraron, el ciclo de endurecimiento se reanudó a comienzos de 2026 al incrementar la tasa de política de 9,25%, vigente a finales del 2025, hasta 12,25% en setiembre de 2026, manteniéndose constante durante octubre en un contexto con presiones inflacionarias persistentes, expectativas de inflación elevadas, unas condiciones del mercado laboral robustas, y riesgos al alza para la inflación, incluida la posibilidad de un evento fuerte de El Niño. En octubre, los analistas esperaban que la inflación general alcanzara el 6,9% a finales de 2026 y se situara en torno al 4,0% a dos años, todavía por encima de la meta del 3%. Las expectativas de inflación implícitas en los mercados financieros también se mantenían por encima de la meta en todos los horizontes. Una política más restrictiva está justificada dadas las persistentes presiones inflacionarias, expectativas de inflación por encima de la meta y mayores riesgos fiscales y externos. Las estimaciones de la OCDE basadas en reglas de política de tipo Taylor estándar, que incorporan expectativas de inflación muy por encima de la meta, respaldan la valoración de que un endurecimiento adicional es apropiado y necesario para salvaguardar la credibilidad del esquema de inflación objetivo.

Con expectativas de inflación todavía muy por encima de la meta, las tasas de interés reales deben mantenerse suficientemente restrictivas para asegurar un retorno duradero de la inflación a la meta. Una relajación prematura podría debilitar la credibilidad, desencadenar presiones sobre la tasa de cambio y retrasar la desinflación. Las proyecciones de la OCDE sugieren que la tasa de política monetaria aumentará hasta 12,5% hacia finales de 2026, se mantendrá en ese nivel y comenzará a descender en el segundo semestre de 2027. No obstante, la senda futura de política debe mantenerse dependiente de los datos y condicionada a la evolución de la inflación, las expectativas de inflación, acontecimientos fiscales y las condiciones externas.

1.2.3. Fortalecer aún más la efectividad de la política monetaria

El marco de política monetaria de Colombia sigue siendo sólido, pero las presiones inflacionarias persistentes y las previas tensiones en materia de gobernanza han aumentado los riesgos para la credibilidad de la política. El marco, basado en un banco central independiente, en el esquema de metas de inflación y en un régimen de tasa de cambio flexible, ha sido determinante para mantener la estabilidad macroeconómica y respaldar la credibilidad del régimen de inflación objetivo. Su autonomía operativa y sus marcos de política bien establecidos han contribuido a anclar las expectativas durante choques pasados.

El marco institucional de Colombia, que incluye sólidos pesos y contrapesos, ha asegurado históricamente un alto grado de independencia del banco central y de credibilidad de la política. Si bien este marco sigue siendo robusto en términos generales, algunos arreglos de gobernanza podrían fortalecerse para reforzar la credibilidad y la efectividad de la política monetaria. Los desacuerdos públicos recientes entre el gobierno anterior y el banco central han puesto de manifiesto fricciones institucionales que podrían menoscabar la claridad de la política, en particular en un contexto en el que la inflación se mantiene elevada. La participación del Ministro de Hacienda como miembro con derecho a voto en la Junta Directiva se aparta de las mejores prácticas internacionales y puede desdibujar la separación entre la política fiscal y la política monetaria, aun cuando históricamente ello haya favorecido la coordinación entre ambas, incluso en períodos de tensión macroeconómica. En varios bancos centrales de la región con esquemas de inflación objetivo, entre ellos Chile, Costa Rica y México, los representantes del gobierno participan en las discusiones de la Junta para facilitar la coordinación de políticas, pero no tienen derecho a voto.

Al mismo tiempo, estas tensiones han puesto de relieve algunos desafíos operativos. En particular, la exigencia de que el Ministro esté presente para que la Junta pueda sesionar ha generado riesgos para el funcionamiento fluido de la toma de decisiones de política monetaria. Este requisito se encuentra actualmente bajo revisión judicial y su aplicación ha sido suspendida temporalmente por el Consejo de Estado, lo que ilustra que existen pesos y contrapesos institucionales. Ajustes focalizados al marco legal que regula el quórum, incluida la posibilidad de que la Junta sesione en ausencia del Ministro y el establecimiento de procedimientos para designar un presidente ad hoc, podrían fortalecer la independencia operativa y la efectividad del banco central, preservando al mismo tiempo los arreglos institucionales existentes. En el largo plazo, una revisión independiente de los arreglos de gobernanza de la política monetaria podría ayudar a evaluar opciones e identificar reformas para fortalecer aún más la independencia operativa del banco central y alinear el marco con las mejores prácticas internacionales. Revisiones independientes similares se han realizado recientemente en Australia, Canadá y Nueva Zelanda para evaluar y fortalecer la gobernanza del banco central y los marcos de política monetaria.

Varias características estructurales de la economía, en particular la indexación generalizada de los salarios y de los precios administrados, junto con un salario mínimo legal que ha alcanzado el 100% del salario mediano, contribuyen a la persistencia de la inflación. Si bien los mecanismos de indexación pueden proteger los ingresos reales, también aumentan la inercia en la dinámica de precios y dificultan la desinflación. Limitar los vínculos automáticos con respecto a los ajustes del salario mínimo reduciría la persistencia de la inflación y fortalecería la transmisión de la política monetaria. Al mismo tiempo, la fijación del salario mínimo podría apoyarse de manera más sistemática en insumos técnicos independientes, anclados más estrechamente a la productividad, la inflación y la dinámica del mercado laboral, para mitigar el impacto sobre la inflación y evitar efectos adversos sobre la informalidad, como se analiza en el Capítulo 2.

Una combinación coherente de políticas macroeconómicas es también esencial para apoyar la desinflación. La fortaleza de la demanda interna y las presiones fiscales han contribuido a presiones inflacionarias persistentes, incrementando la carga sobre la política monetaria. Garantizar que la política fiscal respalde el proceso de desinflación, implementando una consolidación fiscal creíble y reforzando la credibilidad fiscal, reduciría la necesidad de un endurecimiento monetario prolongado y contribuiría a anclar las expectativas. Si el proyecto de Ley de Rescate Económico logra un ajuste fiscal mayor que el contemplado actualmente en las proyecciones de la OCDE, también podría contribuir a una reducción más rápida de la inflación, aunque su impacto dependerá de la implementación y de la composición aprobada de las medidas.

1.3. El crecimiento económico se moderará aún más en un contexto de importantes riesgos a la baja

Se proyecta que la economía crezca a 2,6% en 2026 y se desacelere a 2,1% en 2027, a medida que unas condiciones financieras restrictivas, una inflación elevada y El Niño pesan sobre la demanda doméstica. El crecimiento seguirá impulsado por la demanda doméstica, aún si el consumo de los hogares se moderará y el ajuste fiscal desacelera el consumo público. La inversión continúa una recuperación gradual, impulsada en parte por las obras de reconstrucción tras el terremoto de agosto. Se prevé que El Niño afecte a la producción agrícola

y a la generación hidroeléctrica, aumentando las presiones inflacionarias y lastrando el crecimiento en la primera mitad de 2027. Se espera que los altos precios del petróleo asociados a la evolución del conflicto en Medio Oriente brinden solo un apoyo neto limitado al crecimiento. Si bien la mejora de los términos de intercambio y unos mayores ingresos fiscales apoyarán los ingresos, se espera que estos efectos se vean compensados por mayores costos de energía y fertilizantes, crecientes presiones inflacionarias, condiciones financieras más restrictivas y una demanda externa más débil. Las condiciones del mercado laboral se relajarán gradualmente a medida que el crecimiento se desacelere y los mayores costos laborales pesen sobre la contratación. Se espera que el déficit de la cuenta se amplíe, reflejo de la robustez de demanda interna y de las importaciones y de la débil evolución de las exportaciones. Se proyecta que la inflación aumente en 2026, reflejando la persistencia de la inflación de servicios, la indexación al salario mínimo y a la inflación pasada y los mayores precios de la energía y los alimentos, influenciados además por el impacto climático de un Niño más fuerte de los esperado, y que descienda solo gradualmente a partir de mediados de 2027, permaneciendo por encima de la meta de 3% durante todo el horizonte de proyección.

Tabla 1.1. El crecimiento económico se está desacelerando en un contexto de condiciones macroeconómicas restrictivas

Variación porcentual anual salvo indicación en contrario, volumen (precios de 2015)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PIB a precios de mercado	10,8	7,3	0,8	1,5	2,6	2,6	2,1
Consumo privado	14,7	10,8	0,5	1,6	3,5	2,7	1,7
Consumo público	9,8	1,0	1,6	0,6	8,4	10,3	3,4
Formación bruta de capital fijo	16,7	11,5	-12,8	0,7	1,4	5,4	4,5
Variación de existencias[1]	-0,9	0,9	-0,7	0,3	0,0	0,1	0,2
Demanda interna total	13,4	10,3	-2,4	1,6	3,8	4,0	2,7
Exportaciones de bienes y servicios	14,6	12,5	3,1	0,4	1,9	-1,3	2,4
Importaciones de bienes y servicios	26,7	24,0	-10,0	1,2	8,6	6,7	4,8
Exportaciones netas[1]	-3,5	-3,7	3,4	-0,2	-1,4	-1,6	-0,6
Partidas informativas							
Deflactor del PIB	7,8	14,9	7,0	6,4	5,4	6,1	5,5
Índice de precios al consumidor (promedio)	3,5	10,2	11,7	6,6	5,1	6,0	5,9
Índice de precios al consumidor (4T sobre 4T)	5,2	12,7	10,0	5,3	5,3	6,2	4,4
Índice de inflación básica[2] (promedio)	1,8	6,4	9,8	6,1	4,9	5,9	5,7
Inflación básica (4T sobre 4T)	2,4	8,9	8,8	5,3	4,9	6,6	4,4
Crecimiento potencial	2,3	2,5	2,3	2,3	2,7	2,7	2,7
Brecha del producto[2]	-1,9	2,7	1,2	0,4	0,3	0,2	-0,3
Tasa de desempleo[3]	13,8	11,2	10,2	10,2	8,9	8,5	8,8
Balance de la cuenta corriente[2]	-5,7	-6,0	-2,3	-1,7	-2,4	-3,0	-3,2
Balance fiscal del gobierno nacional central[2]	-7,0	-5,3	-4,2	-6,8	-6,4	-7,2	-7,2
Balance primario del gobierno nacional central[2]	-3,6	-1,0	-0,3	-2,4	-3,5	-3,5	-2,6
Pasivos financieros brutos del gobierno nacional central[2]	63,0	60,8	56,2	61,3	64,4	65,8	67,6

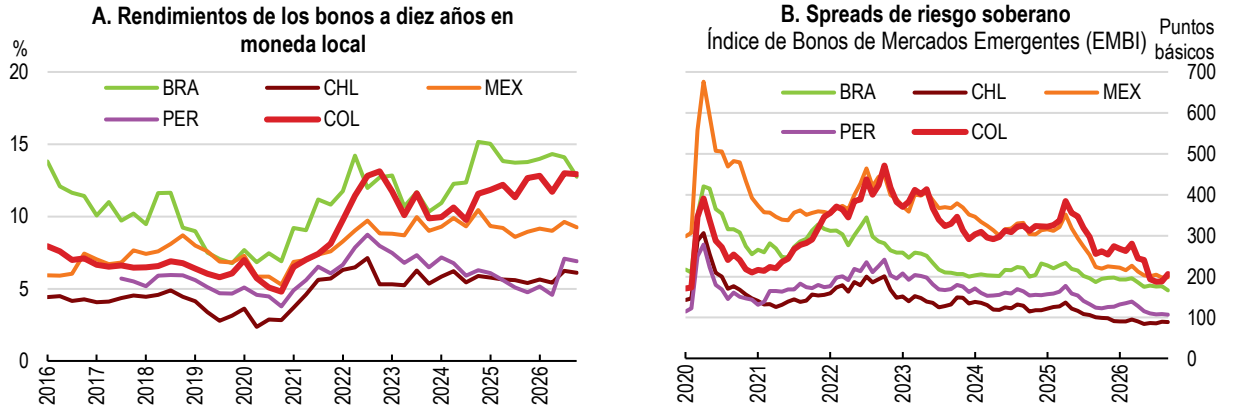
Nota: 1. Contribución a la variación del PIB real. 2. Porcentaje del PIB. 3. Porcentaje de la fuerza laboral.
Fuente: OCDE (2026), base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE (22 de octubre de 2026).

Los riesgos macroeconómicos están sesgados a la baja, impulsados principalmente por la inflación persistente, vulnerabilidades fiscales y la elevada incertidumbre La alta inflación, unas tasas de interés elevadas y la menor credibilidad fiscal dejan a la economía más expuesta a choques adversos. Los diferenciales soberanos se han desacoplado crecientemente de los de los pares regionales (Gráfico 1.6), reflejando la preocupación de los mercados por el deterioro de la situación fiscal y la incertidumbre alrededor del retorno a la senda de sostenibilidad. Ello se ha traducido en mayores costos de endeudamiento, volatilidad cambiaria y una inversión privada más débil, amplificando el impacto de unas condiciones monetarias restrictivas y complicando el proceso de desinflación. Los movimientos de los diferenciales soberanos y de la tasa de cambio han estado determinados por las condiciones financieras globales, al igual que en otras economías emergentes; sin embargo, nueva evidencia

sugiere que los factores internos, en particular los choques fiscales, se han convertido en un determinante de los movimientos de la tasa de cambio y de los diferenciales soberanos en Colombia (Recuadro 1.1). Si bien factores externos como la política monetaria de Estados Unidos y los precios de las materias primas siguen siendo importantes, los choques locales configuran los resultados de mercado. El proyecto de Ley de Rescate Económico podría contribuir a recuperar la credibilidad fiscal y reducir las primas de riesgo si se aprueba y se implementa de manera efectiva. Sin embargo, la concentración del ajuste fiscal en los primeros años podría frenar la demanda doméstica más de lo previsto a corto plazo y acelerar la reducción de la inflación, dependiendo de la implementación y de la composición de las medidas aprobadas. Los retrasos legislativos o una implementación menos efectiva de lo esperado podrían prolongar la incertidumbre fiscal y mantener elevadas las primas de riesgo. La falta de implementación del ajuste fiscal anunciado deterioraría las perspectivas fiscales. La incertidumbre sobre la aprobación del proyecto de ley también podría afectar a la confianza. Los efectos macroeconómicos del terremoto de agosto son también inciertos, con riesgos a la baja asociados a las disrupciones más severas de lo esperado y, por otro lado, riesgos al alza según la rapidez del proceso de reconstrucción.

Los riesgos internos se ven agravados por la debilidad de la inversión privada y por una elevada incertidumbre política y regulatoria (Gráfico 1.7). Los cambios en política y regulación en años recientes, asociados a modificaciones en permisos, licencias y tributación sectorial —particularmente en energía, minería y vivienda— pueden haber reducido la previsibilidad de los retornos y desincentivado las decisiones de inversión. Si bien el marco institucional de Colombia ofrece sólidos pesos y contrapesos constitucionales, la frecuencia del control judicial y los cambios en la implementación pueden aumentar la incertidumbre sobre la durabilidad de las decisiones de política, reforzando un comportamiento cauteloso de la inversión. Fortalecer la coherencia regulatoria y el diseño ex ante de las políticas ayudaría a reducir la incertidumbre y a apoyar la inversión

Gráfico 1.6. Los spreads soberanos se han desacoplado crecientemente de los de los pares regionales



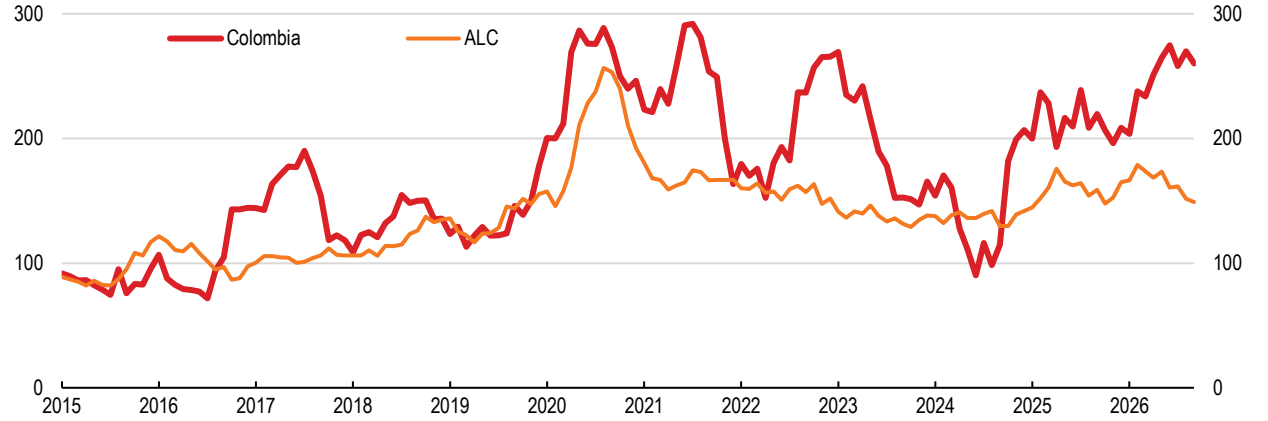
Fuente: Refinitiv; JP Morgan EMBI.

StatLink https://stat.link/7bie6k

Los riesgos externos siguen siendo elevados en un contexto de mayores tensiones geopolíticas, volatilidad financiera global e incertidumbre en la política comercial. La evolución del conflicto en Medio Oriente afecta a Colombia a través de varios canales que interactúan entre sí: (i) cambios en los términos de intercambio y en los precios de las materias primas, (ii) inflación importada y mayores costos internos de energía y alimentos, (iii) mayor aversión global al riesgo y condiciones de financiamiento externo más restrictivas, y (iv) una demanda externa y un comercio más débiles, a medida que el crecimiento y el comercio mundiales se desaceleran. Los mayores precios del petróleo asociados al conflicto en Medio Oriente pueden apoyar transitoriamente los ingresos por exportaciones y los ingresos fiscales.

Gráfico 1.7. La incertidumbre de política se mantiene elevada

Incertidumbre de la política económica (EPU)



Nota: El EPU es el índice de incertidumbre de política económica construido a partir de la prensa local y extranjera. Las series corresponden a promedios móviles de seis meses. ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.
Fuente: Banco de España.

StatLink https://stat.link/j6ntbv

El comercio de energía sigue concentrado en las exportaciones de crudo y carbón, con exportaciones energéticas equivalentes a cerca de 4,1% del PIB en 2025 (Banco de España, 2026[6]), mientras que las importaciones de combustibles refinados y gas natural han cobrado creciente importancia (1,4% del PIB en 2025), particularmente durante períodos de estrés hidroeléctrico. Como resultado, unos mayores precios del petróleo mejoran los ingresos por exportaciones y los términos de intercambio, pero también elevan los costos de la energía importada, los costos de transporte y las expectativas de inflación, complicando el proceso de desinflación. Los ajustes recientes en los precios de los combustibles han permitido que parte de estas presiones se traslade a los consumidores, contribuyendo a contener los costos fiscales a través del mecanismo de estabilización de precios de los combustibles. No obstante, una transmisión incompleta de los mayores precios de los combustibles —particularmente del diésel— aún puede incrementar el déficit del mecanismo de estabilización de precios de los combustibles, sumándose a las presiones fiscales. Los episodios de escalamiento geopolítico suelen ir acompañados de una mayor aversión global al riesgo, que puede endurecer las condiciones de financiamiento externo, aumentar las primas de riesgo soberano y desencadenar salidas de capital, presionando la tasa de cambio, particularmente en economías con elevadas necesidades de financiamiento externo como Colombia. Finalmente, el conflicto también puede pesar sobre Colombia por la vía de una menor demanda externa, en la medida en que un crecimiento mundial más débil y las disrupciones al comercio y a la logística reducen la demanda de exportaciones y pueden desestimular la IED, sumando riesgos a la baja para la actividad incluso cuando los precios de las materias primas resultan favorables. La resiliencia de las exportaciones de servicios, el turismo y las remesas podría ayudar a mitigar parte de los riesgos a la baja para la actividad. Si bien Colombia se beneficia de una tasa de cambio flexible y de colchones adecuados de reservas (Gráfico 1.10, Panel B), su exposición a los choques externos sigue siendo elevada dada su dependencia de las exportaciones de materias primas y su sensibilidad a las condiciones de liquidez global. El aumento de la deuda externa y la persistencia de déficits en la cuenta corriente amplifican esta exposición, incrementando la sensibilidad a cambios adversos en las condiciones financieras globales en un entorno de elevada incertidumbre y condiciones de financiamiento más restrictivas. La terminación de la Línea de Crédito Flexible precautoria del FMI en octubre de 2025 aumenta la importancia de mantener colchones de reservas adecuados, credibilidad de las políticas y un acceso continuo al financiamiento de mercado.

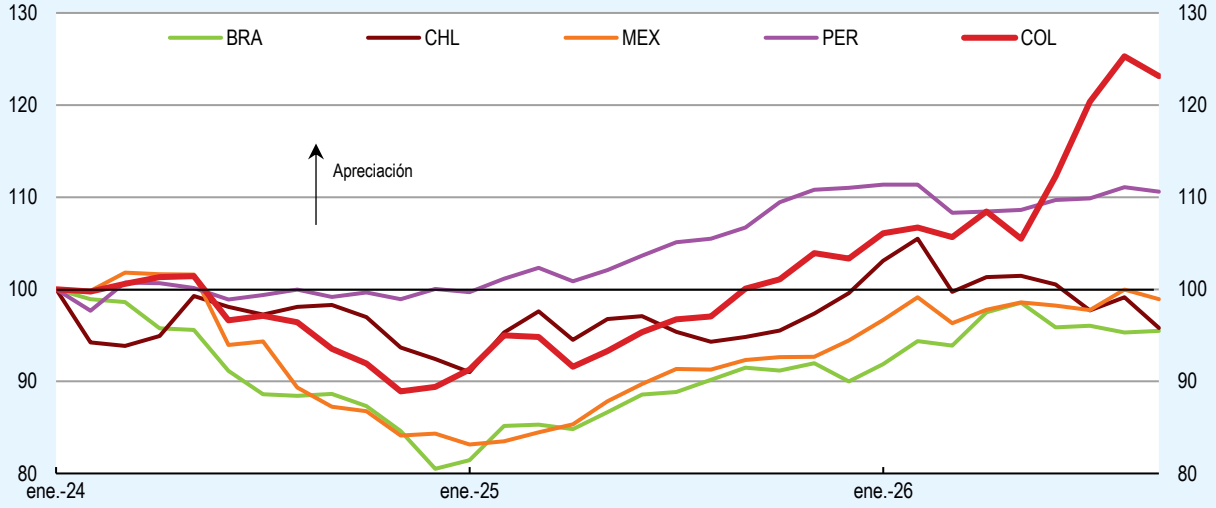
Recuadro 1.1. Los choques fiscales inciden en los movimientos de la tasa de cambio y de los rendimientos soberanos en Colombia

La evidencia reciente muestra que, si bien los factores externos siguen dominando los movimientos de la tasa de cambio y de las tasas de interés de largo plazo en Colombia, los factores internos, en particular los desarrollos fiscales, se han convertido en un determinante importante de la dinámica de los mercados. El tipo de cambio en Colombia se ha movido, en términos generales, en línea con las demás monedas latinoamericanas durante los períodos de condiciones globales favorables (Gráfico 1.8).

La evidencia del Banco de España confirma que las condiciones externas siguen siendo un determinante clave de los movimientos de la tasa de cambio y de las tasas de interés de largo plazo en Colombia y en América Latina. Los movimientos del peso colombiano y de los rendimientos de largo plazo pueden atribuirse en gran medida a factores globales, incluidos los choques macroeconómicos y monetarios de Estados Unidos, las fluctuaciones de los precios de las materias primas y los cambios en el sentimiento global de riesgo (Banco de España, 2026[6]). Durante buena parte de 2025 y comienzos de 2026, las condiciones globales de riesgo favorables y la debilidad del dólar estadounidense respaldaron a las monedas de la región y comprimieron los rendimientos de largo plazo. A partir de marzo de 2026, una mayor aversión global al riesgo y unas condiciones financieras más restrictivas en Estados Unidos ejercieron renovadas presiones de depreciación y contribuyeron a rendimientos de largo plazo más altos en los mercados emergentes, incluida Colombia. En el mismo período, los mayores precios del petróleo asociados al conflicto en Oriente Medio compensaron parcialmente estas presiones en Colombia a través de la mejora de los términos de intercambio. El cambio de gobierno respaldó inicialmente al sentimiento de mercado y al peso, sin embargo, parte de esta apreciación se revirtió a finales de agosto con la información sobre desequilibrios fiscales mayores de lo previsto.

Gráfico 1.8. El peso colombiano se ha apreciado en medio de condiciones globales favorables

Tasas de cambio bilaterales frente al USD, índice enero 2024=100



Fuente: Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE.

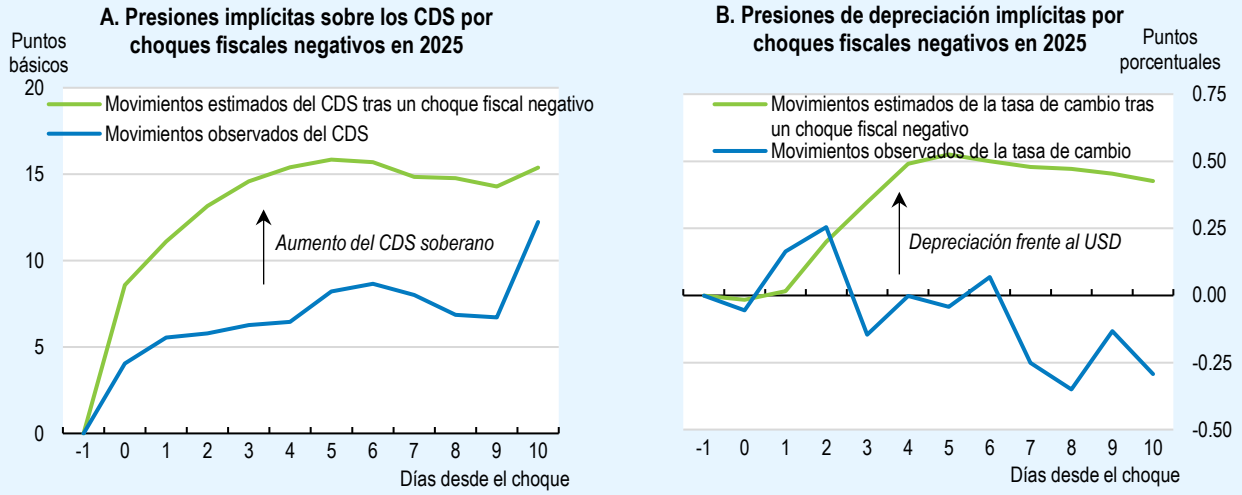
StatLink https://stat.link/o3r54j

Nueva evidencia de alta frecuencia elaborada para este Estudio destaca el papel creciente de los desarrollos fiscales en la determinación de los resultados de los mercados financieros. El análisis muestra que los choques fiscales negativos inesperados generan un aumento inmediato del riesgo soberano y una depreciación persistente del peso en Colombia. Estos efectos son mayores y más persistentes que los de los choques de política monetaria. El Gráfico 1.9, Panel A, muestra que la respuesta estimada de la tasa de cambio ante un choque fiscal negativo implica una depreciación mayor y más persistente que la trayectoria observada (línea azul). Aunque los factores globales dominaron los movimientos cambiarios en 2025, los choques fiscales

ejercieron de todos modos presiones de depreciación significativas: los choques fiscales negativos por sí solos contribuyeron con alrededor de 4,3 puntos porcentuales a la depreciación durante el año.

En conjunto, estos hallazgos subrayan que mantener la credibilidad fiscal es cada vez más central para la estabilidad financiera, el control de la inflación y la efectividad de la política monetaria en Colombia.

Gráfico 1.9. Los choques fiscales negativos elevan las primas de riesgo soberano y ejercen presiones de depreciación persistentes sobre el peso



Nota: Los choques fiscales se identifican mediante técnicas de alta frecuencia basadas en cambios inesperados de variables financieras alrededor de anuncios fiscales relevantes. En concreto, los choques se derivan de movimientos no anticipados de los spreads de CDS soberanos en torno a la publicación de noticias fiscales (Emerging Market Watch). Las respuestas de la tasa de cambio y de los CDS se estiman mediante proyecciones locales, controlando por factores globales (DXY, VIX, precios de materias primas) y por choques monetarios internos. Días transcurridos desde la ocurrencia del choque fiscal (día 0 en el eje horizontal). La línea estimada muestra la respuesta acumulada de la tasa de cambio o del CDS soberano a 5 años tras un choque fiscal negativo; se construye aplicando los coeficientes estimados a los choques fiscales negativos promedio observados en 2025 (Colombia) y acumulando sus efectos dinámicos. La línea observada muestra los movimientos efectivamente registrados de la tasa de cambio o del CDS tras un choque fiscal.
Fuente: (Garda and Koelle, forthcoming[7]).

StatLink https://stat.link/z8ifas

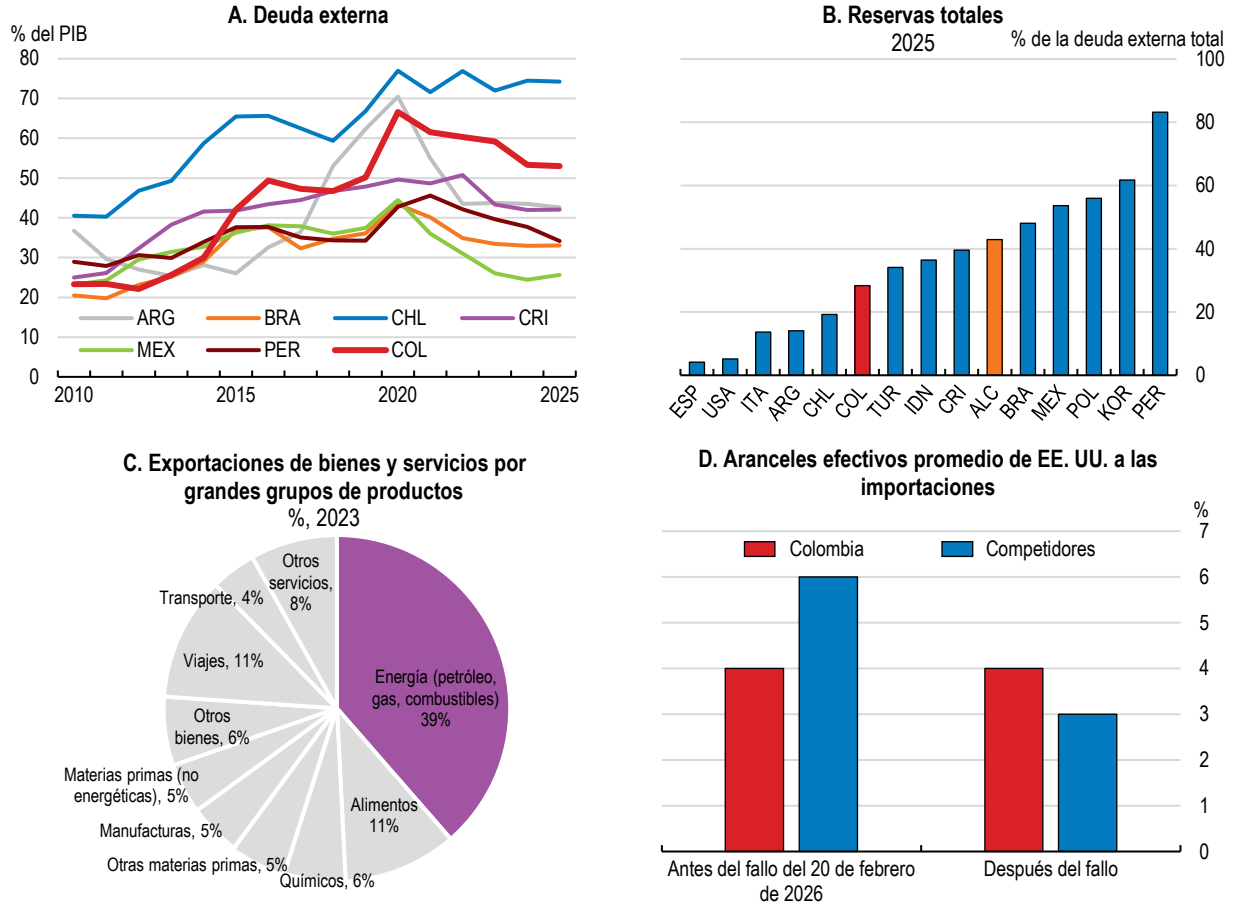
Una base exportadora estrecha y concentrada (Gráfico 1.10, Panel C) limita adicionalmente la resiliencia y, aunque los riesgos asociados al comercio están más contenidos, aún podrían pesar sobre sectores específicos. El tratamiento arancelario de Colombia en sus mercados clave se mantuvo en términos generales sin cambios durante 2025, y el nuevo arancel global de Estados Unidos de 10% por un período de 150 días deja la tasa efectiva promedio de Colombia en alrededor de 4%. Sin embargo, la tasa arancelaria efectiva que enfrentan los competidores de Colombia, incluidas varias economías asiáticas, en el mercado estadounidense ha caído sustancialmente, reduciendo la ventaja arancelaria relativa de Colombia (Gráfico 1.10, Panel D). Además, el deterioro de las relaciones con Ecuador desde comienzos de 2026, que incluye aranceles recíprocos y la suspensión de las exportaciones colombianas de electricidad, probablemente tendrá efectos macroeconómicos limitados dada la reducida exposición comercial (cerca de 0,5% del PIB en exportaciones), pero podría afectar exportaciones manufactureras específicas y los ingresos del sector energético. La elevada dispersión arancelaria, las barreras no arancelarias y los cuellos de botella logísticos limitan la diversificación exportadora y reducen la resiliencia de la economía frente a los choques externos. Como se ha señalado en Estudios Económicos de la OCDE anteriores y en el informe de la OCDE *Foundations for Growth and Competitiveness* (OECD, 2026[8]), reducir aún más los aranceles y las barreras no arancelarias y fortalecer la facilitación del comercio reforzaría la resiliencia.

Un episodio climático más intenso que lo anticipado (El Niño) hacia finales de 2026 e inicios 2027 podría traer condiciones más secas en algunas regiones, afectando la producción agrícola y la generación hidroeléctrica,

aumentando la dependencia de gas natural importado más costoso, y presionando los precios de los alimentos. Fortalecer la sostenibilidad financiera y la gobernanza del sector eléctrico también será importante para reducir los riesgos que la sequía impone al suministro de energía. Otros eventos que podrían dar lugar a cambios importantes en las perspectivas incluyen desastres naturales, un deterioro de las condiciones de seguridad —incluido un escalamiento de la violencia asociada al narcotráfico— o retrocesos en la implementación del acuerdo de paz (Recuadro 1.2), lo cual podría interrumpir la producción, elevar la inflación e incrementar la presión fiscal (Tabla 1.2).

Por el lado positivo, unos precios del petróleo más altos de lo esperado podrían mejorar los ingresos por exportaciones, los balances fiscales y la cuenta corriente en el corto plazo, al tiempo que apoyarían la inversión en el sector energético. Un ajuste fiscal más rápido y creíble y una menor incertidumbre de política podrían comprimir los diferenciales soberanos y reactivar la inversión, compensando parte del impacto contractivo de corto plazo del ajuste fiscal sobre la demanda interna. Una demanda externa más favorable o ganancias en competitividad podrían apoyar las exportaciones no tradicionales.

Gráfico 1.10. La elevada deuda externa y la concentración exportadora aumentan la exposición a los choques externos



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. En el Panel D: los aranceles efectivos se refieren a los aranceles promedio impuestos por Estados Unidos a las importaciones, teniendo en cuenta la composición de productos y los acuerdos preferenciales. La distinción entre "antes" y "después" refleja el fallo de la Corte Suprema de Estados Unidos del 20 de febrero y la posterior introducción de un arancel generalizado de 10%. El gráfico compara los aranceles aplicados a Colombia con los aplicados a exportadores competidores en el mercado estadounidense. Los competidores corresponden a países que exportan productos similares al mercado estadounidense.

Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial; FMI, Estadísticas Financieras Internacionales; UN Comtrade; . (Banco de España, 2026[6])

StatLink https://stat.link/cnv67b

Tabla 1.2. Eventos de baja probabilidad que podrían dar lugar a cambios importantes en las perspectivas

Choque	Impacto posible	Respuesta de política para reducir la probabilidad del choque
Escalamiento de la violencia asociada al narcotráfico o deterioro de las condiciones de seguridad	Menor inversión privada e IED, en particular en industrias extractivas e infraestructura. Interrupciones en corredores de transporte, en la minería y en la producción agrícola. Debilitamiento del turismo y del desarrollo regional.	Fortalecer la seguridad territorial y el Estado de derecho; proteger la infraestructura crítica y los corredores logísticos. Salvaguardar la confianza de los inversionistas mediante una comunicación clara de política y la estabilidad macroeconómica. Ampliar políticas preventivas y costo-efectivas de reducción del delito, incluidas intervenciones en primera infancia, programas de formación y empleo juvenil y estrategias de disuasión focalizada en zonas de alta criminalidad.
Ruptura o retroceso significativo en la implementación del Acuerdo de Paz	Mayor inestabilidad regional y menor actividad económica en las zonas afectadas.	Reforzar la coordinación institucional, asegurar la continuidad de los programas asociados a la paz y proteger el desarrollo y la inversión en las regiones afectadas por el conflicto.
Desastres naturales (por ejemplo, terremotos) y eventos climáticos extremos inducidos por el cambio climático (huracanes, sequías, inundaciones)	Caída de la producción agrícola y de la generación hidroeléctrica. Daños a la infraestructura de transporte y energía. Repunte transitorio de la inflación de alimentos.	Fortalecer la adaptación climática mediante infraestructura resiliente, mejor gestión de los recursos hídricos, agricultura resiliente al clima y sistemas reforzados de planeación del riesgo de desastres y de alerta temprana.
Ciberataque de gran escala	Interrupción de los sistemas de pagos, de las redes de energía o de los servicios públicos. Suspensión transitoria de la actividad económica y de las transacciones financieras. Pérdida de confianza.	Fortalecer la ciberseguridad mediante una mejor gestión del ciberriesgo en el sector público, la ampliación de las competencias en seguridad digital, el fortalecimiento de las capacidades de respuesta a incidentes, la mayor protección de la infraestructura crítica y el refuerzo de la coordinación entre entidades públicas y operadores privados (según se describe en el Capítulo 4).

Recuadro 1.2. Implementación parcial y desigual del Acuerdo de Paz

Diez años después de que Colombia firmara un Acuerdo de Paz integral con la antigua guerrilla de las FARC para atender las raíces de un conflicto de cinco décadas, la implementación sigue siendo desigual. Según la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc, a septiembre de 2025 solo el 34% de los 578 compromisos se había completado, el 20% se encontraba en una etapa intermedia, el 36% mostraba avances mínimos y el 10% no había iniciado. Si bien los avances han sido mayores en participación política y justicia transicional, incluidos el esclarecimiento de la verdad y reparaciones para las víctimas, la reforma rural integral y el desarrollo territorial, los elementos centrales llamados a transformar las zonas afectadas por el conflicto, presentan rezagos significativos.

La reforma rural busca transformar el campo mediante el acceso a la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia, la infraestructura y la presencia del Estado. Un componente clave de la reforma rural es la formalización de tierras, orientada a clarificar los derechos de propiedad y soportada en el catastro multipropósito. La formalización de tierras se ha acelerado en los últimos años, pero permanece por debajo de las metas de largo plazo. A finales de 2025 se habían formalizado cerca de 3,5 millones de hectáreas (alrededor del 50% de la meta del Acuerdo), 75% de ellas en beneficio de comunidades indígenas. La redistribución a excombatientes sigue siendo limitada (18.208 hectáreas entregadas desde 2022). El avance del catastro multipropósito ha sido más rápido. A comienzos de 2026, las autoridades habían actualizado más de 44 millones de hectáreas con información catastral completa y 75 millones de hectáreas con datos actualizados de valor del suelo, cerca del 67% del territorio nacional, cubriendo 326 municipios. Se trata de un aumento marcado frente a la cobertura de 9,4% en 2022 (IGAC, 2026[9]). En los municipios afectados por el conflicto priorizados por el Acuerdo de Paz, la cobertura catastral alcanza ya el 74% de su superficie (117 municipios). Aun así, 777 municipios permanecen sin catastro actualizado y alrededor del 12% del país carece de cualquier información catastral.

La violencia persistente y el control territorial fragmentado siguen socavando la implementación. Pese a la desmovilización de las FARC, la violencia permanece elevada en varios territorios, impulsada por la fragmentación de los grupos armados, el narcotráfico y las economías ilícitas. Aunque la mayoría de las instituciones de seguridad está operativa, la implementación de las políticas ha sido desigual y mal sincronizada. El monitoreo del Instituto Kroc destaca que las demoras en las garantías de seguridad, la reincorporación y la presencia estatal intermitente en muchos municipios afectados por el conflicto y zonas rurales explican la aparición de dinámicas renovadas de conflicto. Persisten brechas en la provisión de servicios públicos esenciales, como infraestructura rural, salud, educación y agua, debido a un despliegue operativo inconsistente, pese a la existencia de marcos institucionales y programas. La reincorporación socioeconómica de los excombatientes ha sido lenta y enfrenta cuellos de botella, incluidos la inseguridad, el acceso limitado a tierra y vivienda, y las dificultades para sostener los proyectos productivos.

La implementación de la paz conlleva costos fiscales sustanciales, incluidos la reincorporación, la restitución de tierras, la infraestructura rural y las instituciones territoriales. Las estimaciones iniciales (COP 129 billones) estuvieron significativamente subestimadas y las proyecciones actualizadas siguen incompletas. Si bien estos gastos están incluidos en los marcos fiscales de mediano plazo, la presupuestación sigue siendo fragmentada e insuficientemente territorializada, con la débil capacidad de ejecución subnacional como cuello de botella principal.

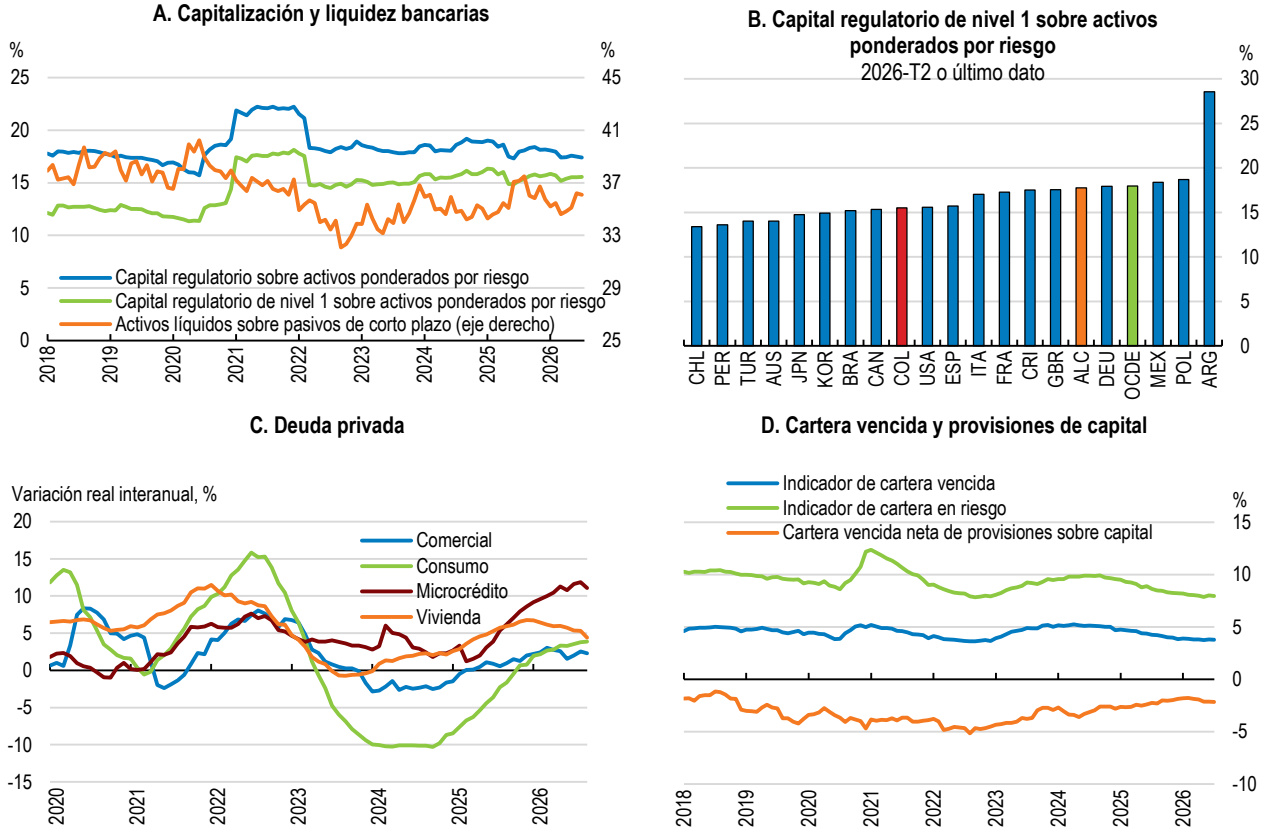
Fuente: (Kroc, 2025[10]; EUAA, 2025[11]; UNODC, 2025[12])

1.4. El sistema bancario sigue siendo resiliente, pero unas condiciones macrofinancieras más restrictivas están elevando los riesgos

Las condiciones financieras se han endurecido moderadamente, reflejando el aumento de las primas de riesgo soberano, una mayor volatilidad de mercado y una postura contractiva de la política monetaria. Los mayores rendimientos de los títulos de deuda pública, unos diferenciales más amplios y una mayor volatilidad cambiaria han elevado los costos de fondeo en toda la economía, particularmente en los plazos más largos. Las tasas hipotecarias se han vinculado más estrechamente a los rendimientos de la deuda pública que a la tasa de política monetaria. En este contexto, el sistema bancario sigue siendo resiliente, apoyado en sólidos colchones de capital y liquidez muy por encima de los mínimos regulatorios (Gráfico 1.11). Los bancos entraron en este ciclo de endurecimiento con balances sólidos y los indicadores de liquidez se mantienen robustos, con los indicadores de liquidez de corto plazo y las medidas de fondeo estable neto por encima de los umbrales regulatorios.

El crecimiento del crédito se ha desacelerado levemente ante unas expectativas de demanda más débiles, tasas de interés reales altas y condiciones de endeudamiento exigentes, en la medida en que los márgenes de intermediación permanecen elevados y los bancos se han vuelto más selectivos. En abril de 2026, la tasa de colocación promedio del sistema financiero se elevó a 18,7%, su nivel más alto desde julio de 2024. Las mayores tasas se están traduciendo ya en una desaceleración visible de los flujos de crédito: mientras los desembolsos reales aún crecieron 11,3% durante el último año, el crecimiento se moderó a 6,1% en la última ventana móvil de tres meses y a 4,1% en lo corrido del año, con los segmentos de hogares (especialmente consumo y vivienda) debilitándose más que la cartera comercial. Esta resiliencia refleja una dinámica todavía favorable del ingreso de los hogares —incluidos los elevados incrementos del salario mínimo— y el apoyo de iniciativas de política focalizadas, como el Pacto por el Crédito, un acuerdo voluntario lanzado en agosto de 2024 para canalizar crédito adicional hacia sectores prioritarios, incluidos vivienda, micro y pequeñas empresas, economía popular y energía, más que una relajación generalizada de las condiciones financieras.

Gráfico 1.11. El sector bancario sigue siendo resiliente



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: FMI, indicadores de solidez financiera; CEIC; Banrep.

StatLink https://stat.link/38ipks

La calidad de los activos mejoró a lo largo de 2025, dando continuidad a una tendencia en curso desde mediados de 2024. El indicador de cartera vencida descendió en todos los segmentos durante 2025, particularmente en las carteras de consumo y microcrédito, reflejando una reducción de los saldos en mora. Hacia adelante, sin embargo, se espera que la persistencia de altos costos de endeudamiento, la debilidad de la inversión y la desaceleración de la actividad pesen crecientemente sobre la demanda de crédito y puedan erosionar gradualmente la capacidad de pago a lo largo de 2026, particularmente en el crédito corporativo y de largo plazo. Si bien las pruebas de estrés indican que los bancos podrían absorber choques severos sin incumplir los requerimientos de capital, se justifica un seguimiento estrecho a medida que las condiciones macrofinancieras se endurecen aún más. Además, las exposiciones relacionadas con vivienda ameritan un monitoreo cercano. Aunque el crédito hipotecario se ha mantenido resiliente, unas valoraciones de vivienda relativamente elevadas en algunos segmentos incrementan la sensibilidad a unas condiciones financieras más restrictivas. Un período prolongado de tasas de interés altas podría afectar la capacidad de servicio de la deuda de los hogares y, si se acompaña de precios de vivienda más bajos, podría elevar el riesgo de crédito por la vía de los canales de garantías. Este riesgo es particularmente relevante en la medida en que las tasas hipotecarias se han vuelto crecientemente sensibles a los rendimientos de los títulos de deuda pública de largo plazo, lo que justifica un monitoreo continuo.

Hacia adelante, el principal riesgo financiero proviene de los crecientes vínculos macrofinancieros, particularmente entre el soberano, los mercados financieros y las condiciones crediticias. Los bancos y las instituciones financieras no bancarias mantienen montos significativos y crecientes de deuda pública, lo que aumenta su exposición a cambios en las primas de riesgo soberano, en un entorno fiscal desafiante (Banrep, 2025[13]). El aumento de los rendimientos de los títulos de deuda pública reduce el valor de mercado de estas

tenencias y eleva los costos de fondeo, que pueden trasladarse —de manera parcial pero persistente— a las tasas de colocación para hogares y empresas. Aunque los colchones de capital son amplios y las pruebas de estrés indican que los bancos podrían absorber choques significativos, la creciente interdependencia entre el soberano y el sistema financiero justifica una supervisión reforzada a nivel de todo el sistema, pruebas de estrés fortalecidas frente a choques soberanos y de mercado correlacionados, y un uso flexible de los colchones macroprudenciales para preservar la resiliencia si los riesgos se intensifican. En última instancia, reducir los riesgos entre el soberano y el sector financiero dependerá de restablecer la credibilidad fiscal. Una consolidación fiscal creíble y sostenida reduciría las primas de riesgo, aliviaría las condiciones financieras y disminuiría las vulnerabilidades dentro del sistema financiero.

Las instituciones financieras no bancarias han adquirido mayor relevancia sistémica, con crecientes interconexiones con los bancos y exposición al riesgo de mercado. El papel creciente de estos inversionistas institucionales de largo plazo ha apoyado el desarrollo de los mercados de capitales domésticos y ha ampliado la base de inversionistas de la deuda pública. Las instituciones financieras no bancarias representan 57% de los activos del sector financiero (114% del PIB), frente a cerca de 90% del PIB en 2018 (IMF, 2025[4]). Una parte significativa de estos activos corresponde a recursos administrados en fiducia, que tienden a exhibir estructuras de fondeo más estables y un menor riesgo de liquidez. Los fondos de pensiones, las sociedades fiduciarias, las comisionistas de bolsa y las aseguradoras de vida mantienen participaciones significativas de deuda pública y de pasivos bancarios —los TES representan más de 30% de los portafolios de los fondos de pensiones—, lo que refuerza las exposiciones comunes dentro del sistema (Banrep, 2025[13]). Adicionalmente, la incertidumbre en torno a la implementación de la reforma pensional de 2024 y a la operación futura de su componente de ahorro sigue siendo una fuente de incertidumbre para los mercados financieros. Los posibles ajustes de portafolio asociados a cambios regulatorios —como los traslados de los fondos de pensiones— permanecen inciertos, dado que estas medidas se encuentran actualmente en revisión judicial. Los estrechos vínculos entre estas instituciones y los bancos exigen un monitoreo reforzado de los riesgos de contagio y una gobernanza cuidadosa del nuevo fondo público de ahorro pensional para salvaguardar la estabilidad financiera. La regulación vigente sobre grandes exposiciones complementa el marco de pruebas de estrés del Banco de la República en el seguimiento de las vulnerabilidades sistémicas. Las nuevas regulaciones sobre grandes exposiciones y concentración de riesgos, incluida su extensión a todas las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, deberían implementarse cuidadosamente para fortalecer la resiliencia y limitar los riesgos de concentración en este entorno.

1.5. El aumento de los déficits fiscales y de la deuda pública exige una estrategia de consolidación creíble

La posición fiscal de Colombia se ha deteriorado marcadamente, con déficits crecientes impulsados por aumentos persistentes del gasto primario y un desempeño estructuralmente débil de los ingresos. El marco fiscal de Colombia sigue siendo conceptualmente sólido y está anclado en una regla fiscal, y ha apoyado históricamente la disciplina de la política fiscal y la sostenibilidad de la deuda (Recuadro 1.3), pero el recurso reiterado a medidas de una sola vez y la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal desde mediados de 2025 hasta 2027 han debilitado su papel como ancla creíble y han acentuado la sensibilidad de los inversionistas a la evolución fiscal (véase el Recuadro 1.1). Como resultado, la deuda pública se ha elevado por encima de su ancla de mediano plazo y los costos de financiamiento han aumentado.

La estrategia de consolidación fiscal propuesta por las autoridades recientemente constituye un paso importante para corregir los desequilibrios fiscales de Colombia y recuperar la credibilidad fiscal. El proyecto de Ley de Rescate Económico, presentado al Congreso a finales de octubre de 2026, propone un ajuste fiscal considerable que combina medidas de contención del gasto y aumento de los ingresos. También plantea adelantar el fin de la cláusula de escape de la regla fiscal a 2026 e introducir nuevas metas fiscales a partir de 2027. Su contribución potencial es importante, dada la magnitud del ajuste propuesto y el retorno anticipado al cumplimiento de la regla fiscal. Sin embargo, su eficacia dependerá del diseño final de las medidas, de su aprobación en el Congreso y de una implementación sostenida. En particular, recuperar la sostenibilidad y la

credibilidad fiscal dependerá de que las medidas propuestas logren mejoras duraderas del balance fiscal primario, suficientes para estabilizar la deuda neta en torno a su ancla de mediano plazo del 55% del PIB.

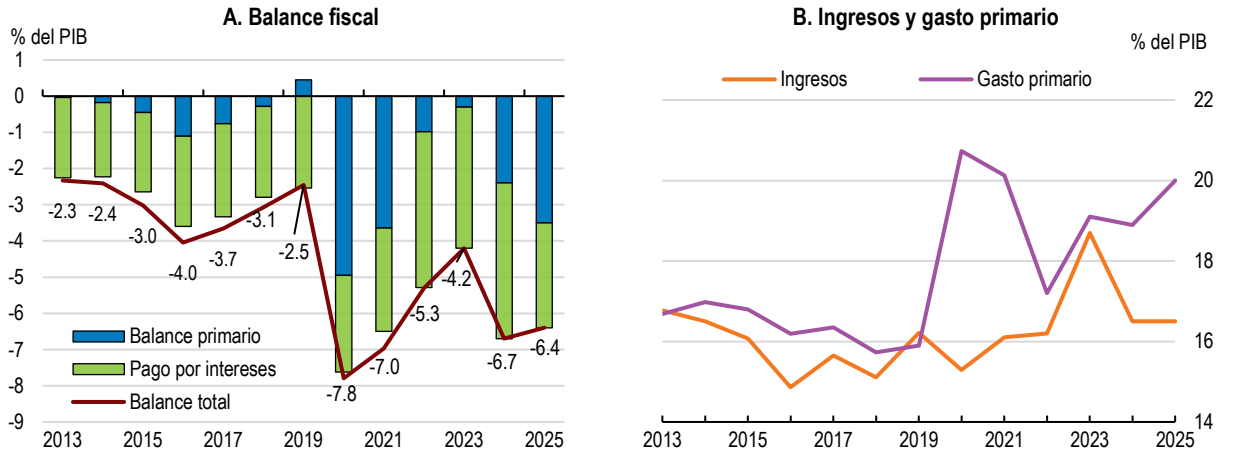
Recuadro 1.3. La sólida arquitectura fiscal de Colombia

Las evaluaciones empíricas encuentran que la regla fiscal de Colombia fortaleció la disciplina fiscal y ayudó a anclar la confianza de los inversionistas, favoreciendo una mejor percepción de los mercados (Arbeláez et al., 2021[14]). El marco fiscal colombiano está anclado en una regla fiscal introducida en 2011 y fortalecida en 2021. La reforma de 2021 añadió un ancla explícita de deuda pública neta (55% del PIB) y un límite de deuda (71% del PIB), y volvió paramétrica la regla: el balance primario estructural mínimo requerido (neto del ciclo económico, del ciclo petrolero y de los efectos extraordinarios, one-offs) se define como función directa de la deuda neta del Gobierno central del año anterior. En la práctica, esto significa que a medida que la deuda neta supera el ancla del 55%, la regla exige automáticamente un balance primario más fuerte; si la deuda excede el límite, la regla requiere un superávit primario estructural mínimo de 1,8% del PIB. El marco se operacionaliza a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo y cuenta con el respaldo del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), consejo fiscal independiente que monitorea el cumplimiento, evalúa las proyecciones macrofiscales y reporta públicamente.

1.5.1. La situación fiscal se ha deteriorado

La posición fiscal de Colombia se ha debilitado marcadamente, con déficits crecientes impulsados por presiones persistentes del gasto primario y un desempeño estructuralmente débil de los ingresos (Gráfico 1.12, Panel A). Las revisiones reiteradas de las metas y la creciente dependencia de mecanismos excepcionales han erosionado la credibilidad fiscal, mientras que una postura fiscal expansiva ha operado en contra del esfuerzo de desinflación. El déficit total del gobierno nacional central alcanzó cerca de 6,4% del PIB en 2025, con un déficit primario de aproximadamente 3,5% del PIB, muy por encima del promedio prepandemia y evidenciando una postura expansiva sostenida. Aunque Colombia cumplió formalmente la regla fiscal en 2024, el cumplimiento se apoyó en transacciones de una sola vez equivalentes a cerca de 1,8% del PIB, en contra del concepto del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), que no consideró que ello constituyera un cumplimiento genuino (MFMP, 2025[15]; CARF, 2025[16]). A medida que los ingresos continuaron por debajo de lo previsto, una propuesta de reforma tributaria se estancó en el Congreso y los gastos rígidos aumentaron, las autoridades activaron la cláusula de escape de la regla fiscal desde mediados de 2025 hasta 2027 para preservar el gasto social y de inversión, pese al concepto previo desfavorable del CARF, que consideró la activación injustificada dado que las condiciones económicas prevalecientes no cumplían los criterios de un choque excepcional requeridos para suspender la regla fiscal (CARF, 2025[17]; CARF, 2025[18]). Como resultado, el balance primario estructural (neto de factores cíclicos y de una sola vez) se deterioró a -2,9% del PIB en 2025, desviándose en 0,5% del PIB respecto de la meta de la regla fiscal. Esta secuencia de decisiones ha debilitado el papel de la regla fiscal como ancla de credibilidad, ha aumentado la incertidumbre sobre la senda de ajuste y ha acentuado la sensibilidad de los inversionistas a la evolución fiscal.

Gráfico 1.12. El gasto primario ha superado a los ingresos, ampliando los déficits fiscales



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 y Plan Financiero 2026.

StatLink https://stat.link/8k5jtx

El desafío fiscal de Colombia se origina en un elevado gasto primario combinado con un desempeño deficiente de los ingresos (Gráfico 1.12, Panel B). Aunque el déficit total de 2025 fue inferior al proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025, gracias a ahorros temporales en intereses derivados de operaciones de manejo de deuda, el déficit primario superó las proyecciones debido a un gasto primario mayor al esperado. El gasto primario alcanzó cerca de 19,9% del PIB en 2025, muy por encima del nivel previo a 2019 de 16% del PIB, reflejando en parte un incremento estructural del gasto impulsado por componentes rígidos, incluidas transferencias, salarios, pensiones y salud, que no ha sido acompañado por una expansión correspondiente de los ingresos. Los componentes rígidos del gasto han aumentado cerca de 4 puntos porcentuales del PIB en 2025, hasta 20% del PIB, frente a los niveles prepandemia. La nómina pública creció 32% entre 2019 y 2025, en parte por el gasto en defensa y policía, alcanzando 2,8% del PIB (CARF, 2025[19]), un nivel 5% superior a las normas históricas (IMF, 2025[4]), impulsado por los elevados incrementos del salario mínimo, la expansión del empleo público y los mecanismos de indexación. En contraste, la inversión pública descendió a 1,7% del PIB en 2025 desde 2,7% del PIB en 2019, reflejando las altas rigideces del gasto corriente y la tendencia a que el ajuste recaiga desproporcionadamente sobre el gasto de capital.

Por el lado de los ingresos, el recaudo sigue siendo débil. Los ingresos públicos se situaron en cerca de 16,3% del PIB en 2025 —prácticamente sin cambios frente a los niveles prepandemia pese a dos reformas tributarias— y han quedado reiteradamente por debajo de las proyecciones oficiales, reflejando supuestos de base optimistas, debilidades en la planeación fiscal, la caída de los ingresos asociados a hidrocarburos y unas ganancias persistentemente inferiores a lo esperado de las medidas de administración tributaria y de cumplimiento introducidas en las reformas recientes (MFMP, 2025[15]; CARF, 2025[17]). Los ingresos por hidrocarburos se han debilitado, en la medida en que una menor producción y rentabilidad redujeron los pagos de impuestos, las regalías y las transferencias de dividendos de Ecopetrol, mientras que las mejoras esperadas en la eficiencia del recaudo y los esfuerzos contra la evasión se han materializado más lentamente de lo previsto. La elevada informalidad también debilita la base tributaria y de contribuciones, reforzando las presiones fiscales en el tiempo. Este patrón de ingresos por debajo de lo previsto, combinado con un crecimiento sostenido del gasto por encima de las tendencias prepandemia y ganancias solo moderadas de recaudo pese a reformas tributarias reiteradas, ha sido un factor clave detrás de la ampliación del déficit primario, sosteniendo un impulso fiscal.

Los déficits primarios persistentes han llevado la deuda pública neta por encima del ancla de 55% del PIB (Gráfico 1.13, Panel A) y la deuda pública bruta alcanzó alrededor de 64,4% del PIB en 2025. Además, la deuda pública de Colombia es hoy superior a la de Chile y Perú y, tras la pérdida del grado de inversión en 2021 y las nuevas rebajas de calificación de Fitch en diciembre de 2025 y de S&P en abril de 2026, los mercados perciben ahora a Colombia como fiscalmente más débil que esos pares, aun cuando los niveles de deuda se mantienen

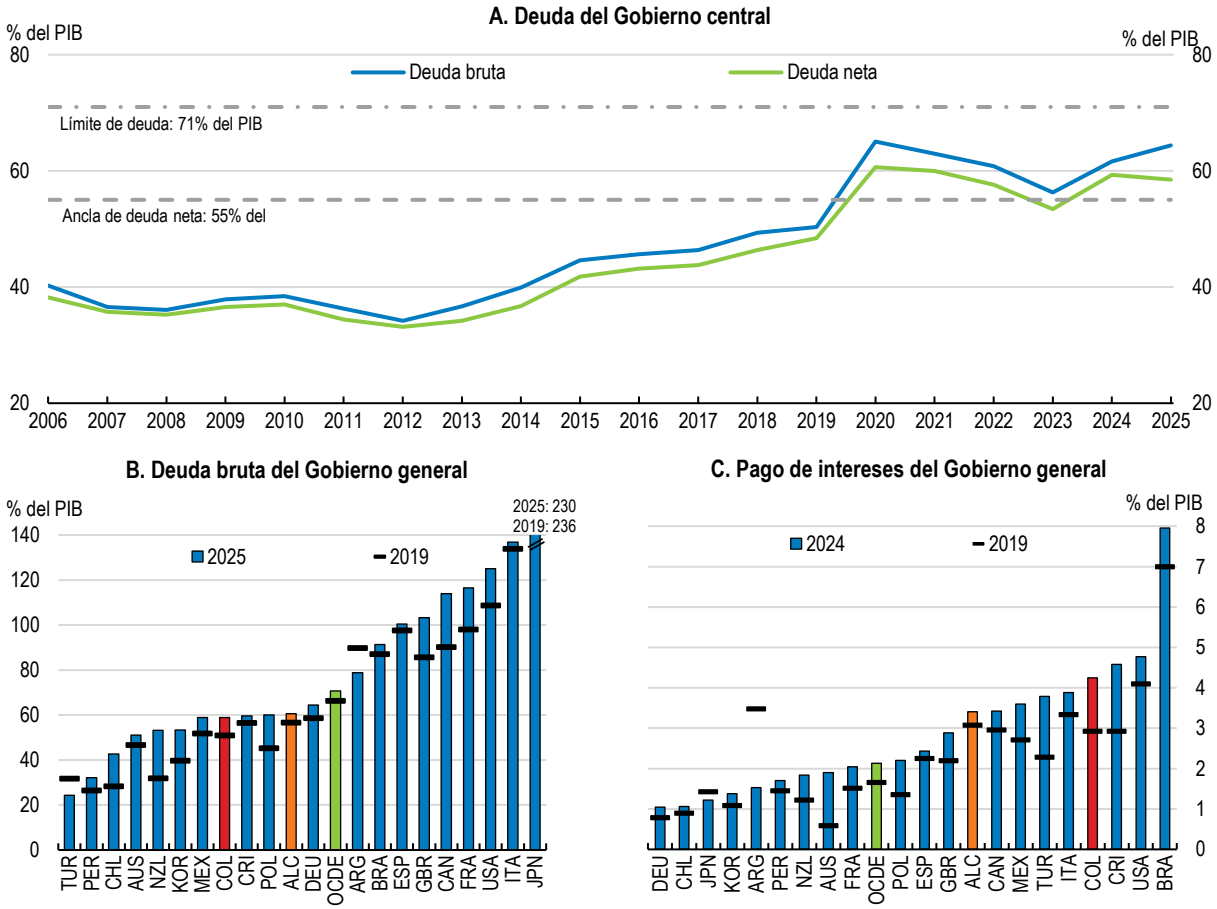
en términos generales en línea con el promedio regional (Gráfico 1.13, Panel B). Los pagos de intereses aumentaron de 2,9% del PIB en 2019 a 4,3% en 2024, en mayor medida que en la mayoría de los demás países de América Latina (Gráfico 1.13, Panel C), lo que refleja mayores costos de financiamiento interno y externo y niveles crecientes de deuda, y añade presiones fiscales. El alivio transitorio de la deuda en 2025, derivado de la apreciación cambiaria y de operaciones de manejo de pasivos, redujo los pagos de intereses a 2,8% del PIB. Sin embargo, se espera que este alivio se revierta a medida que el aumento de la deuda y de los costos de financiación elevan el pago de intereses en 2026 y 2027, lo que incrementará considerablemente el déficit nominal y reforzará el círculo vicioso entre la deuda y los intereses.

Durante 2026, las perspectivas fiscales se han deteriorado considerablemente con respecto al Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2026 publicado en junio 2026. El nuevo gobierno, que asumió el cargo en agosto de 2026, reevaluó la situación fiscal e identificó un punto de partida mucho más débil de lo previsto inicialmente, debido a una combinación de menores ingresos, mayores pagos de intereses y presiones de gasto adicionales. El Gobierno también ha iniciado conversaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre un posible apoyo financiero. Aunque todavía no se ha alcanzado ningún acuerdo de financiación, el respaldo del FMI podría contribuir a reforzar la confianza de los mercados y aliviar las presiones de financiación. Ante este escenario, el nuevo gobierno anunció un plan de consolidación fiscal de gran magnitud. Para 2026, se anunciaron recortes, congelaciones y aplazamientos de gasto de alrededor 0.7 % del PIB. A partir de 2027, el proyecto de Ley de Rescate Económico del Gobierno propone medidas de racionalización del gasto, reformas tributarias y de las contribuciones sociales, así como modificaciones al marco fiscal. Según las estimaciones del Gobierno, la estrategia contemplada en el proyecto permitiría lograr un ajuste fiscal del 2,4% del PIB en 2027 y del 1,9% en 2028, con una mejora acumulada del saldo primario de alrededor del 4,7% del PIB para 2030, en comparación con un escenario sin reformas. Si las medidas se implementan íntegramente, el Gobierno prevé déficits primarios del 2,1% y del 0,3% del PIB en 2027 y 2028, respectivamente, seguidos de superávits primarios del 0,1% del PIB en 2029 y del 0,3% en 2030. De implementarse en su totalidad, la consolidación propuesta supondría un ajuste considerable, contribuyendo a recuperar la credibilidad fiscal. Sin embargo, las mejoras previstas están sujetas a incertidumbre, especialmente en lo que respecta a su aprobación, implementación y sostenibilidad de las medidas de gasto.

Las proyecciones fiscales de la OCDE son más prudentes, ya que suponen una implementación parcial de las medidas de consolidación propuestas. Estas apuntan a un déficit del Gobierno central del 7,2% del PIB tanto en 2026 como en 2027, y a déficits primarios del 3,5% y del 2,6% del PIB, respectivamente (véase el Cuadro 1.1). Los principales riesgos para el cumplimiento de los planes fiscales en 2026-27 provienen de factores interrelacionados. Primero, el proyecto de Ley de Rescate Económico todavía requiere la aprobación del Congreso, y las negociaciones podrían modificar sustancialmente el alcance, la composición y el calendario de aplicación de las medidas propuestas. Por tanto, los resultados fiscales que finalmente se obtengan con la ley siguen siendo inciertos. En segundo lugar, incluso si se aprueba, el ajuste propuesto depende en gran medida de reducciones ambiciosas del gasto, cuya implementación y sostenibilidad en el tiempo son inciertas. El proyecto de ley contempla recortes en los gastos de personal, los contratos de prestación de servicios y los costes de contratación pública, así como medidas para racionalizar las transferencias y reestructurar las entidades públicas. Sin embargo, traducir estas disposiciones en ahorros sostenidos será difícil, especialmente en un contexto en el que cerca del 90% del gasto del Gobierno central es rígido a corto plazo. Tercero, el incremento de 23% del salario mínimo para 2026 eleva los requerimientos de gasto en al menos COP 5,3 billones (0,3% del PIB) en 2026 y alrededor de COP 8 billones (0,4% del PIB) a partir de 2027, incluido un mayor gasto en salarios públicos para los empleados que devengan alrededor del salario mínimo (CARF, 2026[20]). Por último, pueden surgir presiones fiscales adicionales asociadas a un fenómeno de El Niño más intenso y a la reconstrucción tras el terremoto. Además, el resurgimiento de los subsidios a los combustibles, a la energía eléctrica y a los fertilizantes, en medio de la evolución del conflicto en Oriente Medio, probablemente elevará los costos fiscales, especialmente a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), aunque unos precios del petróleo más altos también podrían sostener transitoriamente los ingresos petroleros. Los subsidios existentes a las tarifas de energía eléctrica y gas para los hogares también podrían encarecerse si las tarifas no se ajustan en línea con los costos de los insumos. Paralelamente, la introducción de subsidios a los

fertilizantes, aunque de alcance limitado, refleja presiones renovadas de política y podría añadir costos fiscales, mientras que las medidas para contener los aumentos de los precios de los alimentos pueden moderar la inflación en el corto plazo, pero corren el riesgo de prolongar las presiones fiscales.

Gráfico 1.13. La deuda pública y los pagos de intereses han aumentado sustancialmente



Nota: ALC corresponde a un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. Panel C: los datos de Argentina y Chile corresponden al año 2023 en lugar de 2024. Las comparaciones entre países deben interpretarse con cautela dadas las diferencias en el tratamiento contable de los descuentos en la emisión de bonos entre países.
Fuente: Ministerio de Hacienda; FMI, Perspectivas de la Economía Mundial, octubre de 2025; base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE; Banco Mundial, WDI.

StatLink https://stat.link/xg71ju

De cara al futuro, se espera que entre 2027 y 2030 surjan presiones de gasto adicionales, incluidas las provenientes de pensiones y salud (Recuadro 1.4), a la vez que atender las necesidades sociales y apoyar la inversión que impulsa la productividad y las necesidades de reconstrucción luego del terremoto también requerirá gasto adicional. El gasto en el fortalecimiento de la educación inicial, las competencias, la infraestructura digital y la acción climática (analizados en los demás capítulos del Estudio) es esencial para elevar el crecimiento y la resiliencia de largo plazo, pero un mayor gasto debería estar condicionado a la disponibilidad de financiamiento permanente.

Recuadro 1.4. Presiones estructurales de gasto y riesgos de mediano plazo

Se espera que varias presiones de gasto se materialicen en el mediano plazo (2027-comienzos de la década de 2030), como reflejo de reformas existentes y desequilibrios estructurales, mientras que el envejecimiento poblacional se convierte en el determinante dominante de las presiones fiscales en el largo plazo.

La política de salario mínimo está añadiendo presiones fiscales en el mediano plazo a través de varios canales, incluidos los rubros de gasto indexados y la nómina del sector público. El CARF estima que el aumento del 23% del salario mínimo para 2026 incrementa los requerimientos de gasto en al menos 0,3% del PIB en 2026 y en alrededor de 0,4% del PIB de 2027 en adelante, incluido un mayor gasto salarial por los empleados públicos que ganan cerca de un salario mínimo y un mayor gasto pensional por las mesadas cercanas al mínimo (CARF, 2026[20]). Esto refuerza el argumento a favor de evitar aumentos reales grandes del salario mínimo y de limitar sus traslados automáticos a los salarios públicos y a los beneficios indexados, de modo que los esfuerzos de consolidación no se vean compensados una y otra vez por nuevas presiones recurrentes o por la necesidad de reasignar gasto.

Las brechas de financiamiento del sistema de salud ya son significativas y se proyecta que se amplíen. El CARF estima que las transferencias del Gobierno nacional al sistema de salud pasarían de alrededor del 2% del PIB en 2025 al 3,7% en 2036, impulsadas principalmente por el aumento del costo per cápita de los servicios de salud. Estos desequilibrios se han traducido en un estrés financiero persistente de las aseguradoras de salud (EPS), responsables de organizar y pagar la atención, dado que los pagos fijos per cápita no han seguido el ritmo de los costos reales de los servicios (CARF, 2025[17]).

La reforma pensional añade presión fiscal adicional . La reforma pensional de 2024 (ver también el Capítulo 2), proyectada a entrar en vigor el 1 de abril de 2027 tras la decisión del Tribunal Constitucional de ratificar la mayor parte de la reforma en agosto del 2026, podría sumar costos fiscales de al menos 0,2% del PIB anual en el mediano plazo, principalmente a través de la ampliación de los componentes semicontributivos (CARF, 2024[21]). El pilar contributivo podría añadir presiones fiscales adicionales dependiendo de la regulación de la desacumulación del fondo de ahorro (ver Capítulo 2). El impacto fiscal total sigue siendo incierto, pues el Ministerio de Hacienda está actualizando sus estimaciones tras los cambios introducidos en la ley final y el pronunciamiento de la Corte Constitucional.

Las reformas de descentralización generan riesgos fiscales de mediano plazo. La reforma de 2024 al sistema de transferencias intergubernamentales (Sistema General de Participaciones, SGP) aumenta la proporción de los ingresos del Gobierno central destinada a transferencias a los gobiernos subnacionales para financiar educación, salud y otros servicios sociales (ver los detalles en el Estudio Económico de la OCDE de 2024). El impacto fiscal de la reforma dependerá de manera crítica de la aprobación y la implementación efectiva de la próxima ley de competencias, que se espera precise la reasignación de responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno y evite la duplicación de funciones. Aun si la ley ha sido diseñada para ser fiscalmente neutra, como sigue en discusión y su implementación puede evolucionar significativamente, el impacto fiscal final es incierto. En ausencia de una reasignación clara y vinculante de responsabilidades por fuera del Gobierno central, el CARF estima que, en un escenario extremo, la reforma podría elevar los costos fiscales en 0,5% del PIB por año en el mediano plazo (CARF, 2025[17]). Más allá del diseño legal, mejorar la capacidad técnica, administrativa y de implementación en el nivel subnacional será crucial para asegurar que los recursos adicionales se traduzcan en una prestación efectiva de servicios, como ya lo destacó el Estudio Económico de la OCDE de Colombia de 2024.

1.5.2. Ejecutar una estrategia de consolidación de mediano plazo creíble y gradual para retornar gradualmente a la regla fiscal

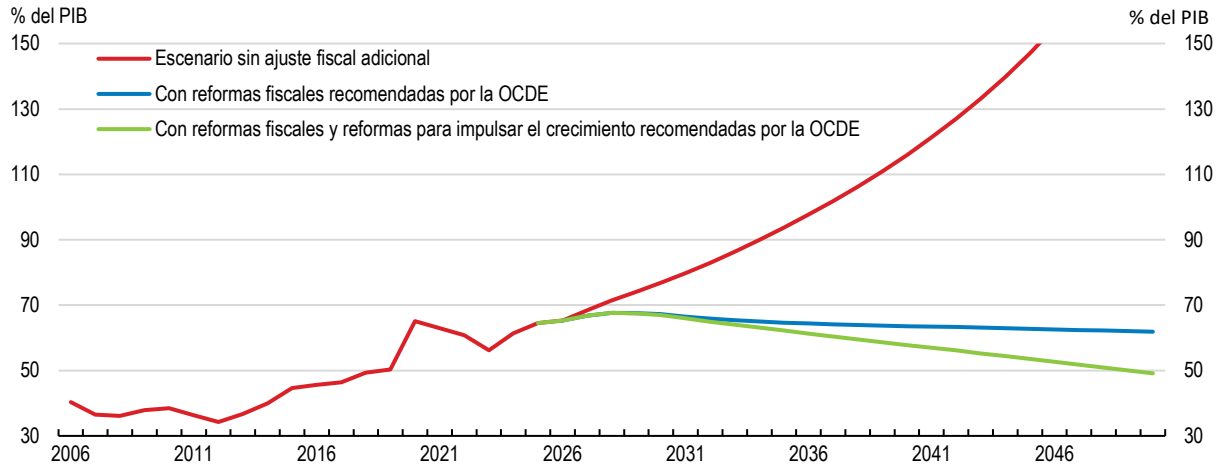
Restablecer la sostenibilidad fiscal requiere restablecer un marco fiscal creíble basado en reglas, respaldado por una estrategia de consolidación fiscal creíble y sostenida en el tiempo. El marco fiscal de Colombia sigue siendo adecuado en su diseño, pero el recurso reiterado a mecanismos excepcionales, las frecuentes revisiones de las metas y la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal hasta 2027 han debilitado su capacidad para imponer disciplina fiscal y erosionado la confianza en la senda de ajuste.

La consolidación fiscal propuesta por el Gobierno y el retorno anticipado al cumplimiento de la regla fiscal ofrecen una oportunidad para recuperar la credibilidad fiscal y reforzar la sostenibilidad de la deuda pública. El proyecto de Ley de Rescate Económico propone poner fin a la cláusula de escape en 2026, un año antes de lo previsto inicialmente, y establecer nuevas metas fiscales a partir de 2027. El retorno anticipado a la regla fiscal podría reforzar la credibilidad, siempre que las nuevas metas sean suficientemente exigentes para garantizar la sostenibilidad de la deuda y estén respaldadas por medidas fiscales creíbles y realistas. La eficacia del marco fiscal revisado también dependerá de una supervisión independiente y de su cumplimiento efectivo. La implementación del ajuste fiscal necesario requerirá, además, un compromiso político sostenido y un amplio consenso social.

La consolidación fiscal propuesta por el Gobierno podría contribuir de manera importante a estabilizar la deuda pública y recuperar la credibilidad fiscal, siempre que se implemente en su totalidad. La Figura 1.14 presenta escenarios ilustrativos de sostenibilidad de la deuda que muestran la importancia de realizar un esfuerzo de consolidación fiscal y avanzar en reformas que impulsen el crecimiento. Dado que el proyecto de Ley de Rescate Económico todavía está pendiente de aprobación por el Congreso y existe incertidumbre sobre su implementación, los escenarios no incorporan por separado las medidas propuestas. Sin un ajuste fiscal, la persistencia de déficits primarios y el aumento de los costos de financiación situarían la deuda pública en una trayectoria ascendente a medio plazo (Figura 1.14, línea roja). El incremento de los pagos de intereses reforzaría, a su vez, el círculo vicioso entre deuda y costes de financiación. Si las medidas fiscales propuestas por el Gobierno se implementaran íntegramente y generaran los ahorros previstos, según las estimaciones oficiales, la deuda neta se estabilizaría en torno al 64% del PIB en 2030, por encima del ancla de mediano plazo del 55% del PIB establecida en la regla fiscal. Esto pone de manifiesto la necesidad de mantener el esfuerzo de ajuste fiscal y abordar las causas estructurales de los desequilibrios fiscales. Una implementación parcial del proyecto de Ley de Rescate Económico, que lograra, por ejemplo, solo la mitad del ajuste previsto, mejoraría la dinámica de la deuda, pero probablemente no sería suficiente para estabilizarla de aquí a 2030.

El conjunto de medidas de gasto e ingresos tributarios recomendadas en este Estudio Económico, aprobadas tempranamente pero implementadas de manera gradual, permitiría estabilizar la deuda cerca del ancla fiscal (Figura 1.14, línea azul). Combinar la consolidación fiscal con reformas que impulsen el crecimiento permitiría, además, situar la deuda en una trayectoria descendente sostenida (Figura 1.14, línea verde). Las reformas del gasto deberían concentrar la mayor parte del ajuste inicial, ya que pueden implementarse rápidamente y ofrecen el mayor potencial de ahorro hasta 2030 (Cuadro 1.3). Entre las medidas prioritarias se encuentran racionalizar el gasto en personal público, reducir gradualmente los subsidios al diésel a través del mecanismo de estabilización de precios de los combustibles, como ya se hizo con la gasolina, y mejorar la focalización de las transferencias sociales y los subsidios a los servicios públicos (véase la sección 1.6.1). Al mismo tiempo, será necesario abordar las rigideces estructurales del gasto para garantizar que el ajuste fiscal sea duradero. El proyecto de Ley de Rescate Económico del Gobierno propone medidas para racionalizar el gasto público, entre ellas contener los gastos de personal y administración, reducir los costes de contratación pública y de los contratos de prestación de servicios, y revisar las transferencias y las entidades públicas. Estas medidas podrían contribuir al ajuste fiscal, pero lograr ahorros duraderos y mejoras de eficiencia sin comprometer la calidad de los servicios públicos requerirá reformas estructurales más amplias. En particular, será necesario realizar revisiones sistemáticas del gasto, mejorar la focalización de las transferencias sociales y los subsidios, y abordar las rigideces persistentes del presupuesto, como se analiza más adelante en la sección dedicada al gasto público.

Gráfico 1.14. Escenarios de deuda bruta del gobierno nacional central



Nota: El escenario "sin ajuste fiscal adicional" (rojo) es un ejercicio ilustrativo que supone que no se adoptan nuevas medidas de consolidación fiscal a partir de 2027. Se diferencia de las proyecciones fiscales de corto plazo de la OCDE, que contemplan cierto ajuste fiscal en 2027. A partir de 2028, el escenario toma como referencia el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2026, pero incorpora supuestos más prudentes, que reflejan la ausencia de una reforma tributaria y la materialización de presiones de gasto a medio plazo estimadas en alrededor del 1,8% del PIB. Estas presiones se derivan de factores como las necesidades de financiación del sistema de salud, los subsidios pendientes al diésel a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), el aumento del gasto en pensiones y el impacto fiscal de los recientes incrementos del salario mínimo. El escenario de reformas fiscales (azul) supone la implementación de las recomendaciones tributarias y de gasto recogidas en la Tabla 1.3. El escenario verde supone además un aumento gradual del crecimiento potencial del PIB derivado de un paquete ambicioso de reformas favorables al crecimiento, como se enumera en la Tabla 1.4, y considera mejoras en el balance primario por efecto de un mayor crecimiento del PIB. Los pagos de intereses se calculan incorporando una prima de riesgo país que aumenta con la razón de deuda.
Fuente: Cálculos de la OCDE.

Aunque estas medidas de gasto permitirían realizar la mayor parte del ajuste inicial, lograr mejoras sostenidas del saldo primario también requerirá aumentar los ingresos fiscales. Sigue siendo necesaria una reforma tributaria integral, implementada gradualmente a lo largo de varios años y cuyos efectos sobre la recaudación se materialicen de forma progresiva (Tabla 1.3 y, en detalle, en la sección 1.6.2). Esta reforma permitiría establecer una hoja de ruta clara y creíble para los cambios tributarios, reducir la incertidumbre y favorecer las decisiones de inversión. Ampliar gradualmente la base gravable del IVA, fortalecer la tributación recurrente sobre la propiedad inmobiliaria, elevar el impuesto al carbono siguiendo una senda predecible y reforzar la administración tributaria y el cumplimiento generarían ganancias de recaudo significativas hacia 2030. También será importante aprobar desde el inicio la reforma del impuesto sobre la renta de las empresas como parte de la estrategia de consolidación fiscal. Una reforma que reduzca las exenciones que distorsionan las decisiones económicas y disminuya la tarifa general del impuesto podría generar pérdidas temporales de recaudación, pero también estimular la inversión y reducir el coste del capital, favoreciendo el crecimiento potencial (Tabla 1.4).

El proyecto de Ley de Rescate Económico incluye varias medidas alineadas con las recomendaciones de la OCDE, como ampliar las bases del IVA y del impuesto sobre la renta de las personas naturales, aumentar determinados impuestos al consumo y ambientales, reforzar la financiación de la protección social y mejorar el cumplimiento tributario. También propone reducir gradualmente la tarifa general del impuesto sobre la renta de las empresas. Estas medidas representan avances positivos, aunque sus efectos sobre la recaudación y la distribución del ingreso dependerán de su diseño final y de su implementación. Esfuerzos adicionales deberían centrarse en reducir los beneficios tributarios ineficientes y los regímenes preferenciales, así como en fortalecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias, garantizando al mismo tiempo la eficacia de las medidas destinadas a proteger a los hogares de menores ingresos, como se analiza en la siguiente sección.

Tabla 1.3. Impacto fiscal ilustrativo de recomendaciones seleccionadas

	Impacto anual estimado sobre el balance primario, % del PIB	
	A 2030	2030 - 2050
Fuentes de financiamiento		
Eliminar gradualmente los gastos tributarios en IVA	0,7	1,2
Ampliar la base del impuesto de renta de personas naturales reduciendo la deducción básica y eliminando exenciones ineficientes, a la vez que se reducen las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores de bajos ingresos	0,2	1,1
Mejorar la administración tributaria	0,3	0,9
Fortalecer los impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble	0,2	0,3
Aumentar el impuesto al carbono a USD 67/tCO_2e a 2040	0,2	0,3
Eliminar gradualmente las exenciones ineficientes del impuesto de renta corporativo y reducir la tarifa estatutaria corporativa de 35% a 30%	-0,3	-0,2
Mejora de la eficiencia del gasto		
Racionalizar la nómina del sector público	0,3	
Ganancias de eficiencia en los sectores financiados por el SGP		0,9
Mejor focalización de las transferencias sociales	0,4	
Mejor focalización de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios	0,3	
Eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles	0,6	
Total fuentes de financiamiento	***2,9***	***4,6***
Necesidades de financiamiento		
Presiones de gasto		
Pensiones – reforma pensional de 2024 (ampliación solidaria y semicontributiva)	-0,2	-0,2
Pensiones – presión del régimen de reparto derivada del envejecimiento		-0,7
Salud – brecha estructural de financiamiento	-0,4	-0,3
Salud y cuidados de larga duración – presiones derivadas del envejecimiento		-0,6
Prioridades de gasto		
Inversión pública adicional para cumplir las metas climáticas y las necesidades de adaptación	-0,3	-0,6
Ampliar la educación inicial hasta alcanzar cobertura universal y fortalecer los sistemas de educación y formación para el trabajo	-0,3	-0,8
Transferencias focalizadas para compensar a los hogares pobres por la ampliación de la base del IVA y la fijación de precios al carbono	-0,2	-0,2
Escalar la infraestructura pública digital y la digitalización del sector público	-0,2	-0,1
Subtotal necesidades de financiamiento	***-1,6***	***-3,5***
Cambio resultante en el balance primario	***1,3***	***1,1***

Nota: Los valores positivos mejoran el balance primario; los valores negativos lo deterioran. Las estimaciones del impacto fiscal de la reforma pensional son altamente inciertas, dado que la reforma aún no ha entrado en vigor y su fecha de implementación y disposiciones finales siguen siendo inciertas. Las estimaciones corresponden a efectos anuales indicativos, están sujetas a incertidumbre y dependen de los detalles de implementación de las reformas. Los valores muestran el nivel de impacto alcanzado en el año indicado a medida que las medidas se van implementando gradualmente; los valores de 2050 no se suman a los de 2030. Valores idénticos indican medidas que se suponen plenamente implementadas hacia 2030. Los tiempos varían según la medida y están sujetos a incertidumbre.
Fuente: Cálculos de la OCDE.

Tabla 1.4. Las ganancias esperadas de reformas estructurales ambiciosas son cuantiosas

Impacto estimado de reformas seleccionadas sobre el PIB potencial per cápita

Reforma	Impacto sobre el PIB real	
	10 años	*25 años*
Reforma A: Mayor empleo y vidas laborales más prolongadas	2,5%	6,7%
Reforma B: Fortalecimiento del Estado de derecho	0,8%	4,0%
Reforma C: Menor costo del capital	0,4%	0,9%
Reforma D: Impulso a la digitalización	5,7%	6,3%
Paquete ambicioso de reformas: todas las anteriores en conjunto	8,4%	16,9%
Aumento implícito del crecimiento promedio anual (del paquete ambicioso de reformas):	**0,8 puntos porcentuales**	**0,7 puntos porcentuales**

Nota: Simulaciones basadas en el modelo de crecimiento de largo plazo de la OCDE. La Reforma A supone que las tasas de empleo de las mujeres en edad de mayor productividad laboral, los jóvenes, los migrantes y los trabajadores de mayor edad en Colombia cierran una cuarta parte de la brecha frente a las tasas de empleo promedio de la OCDE hacia 2050, combinado con un aumento gradual de la edad legal de jubilación hasta 65 años en 2040. La Reforma B supone una mejora gradual del Estado de derecho hacia el promedio de la OCDE hacia 2070. La Reforma C refleja una reducción del costo del capital mediante una disminución de la tarifa estatutaria del impuesto sobre la renta de las empresas a 30%. La reforma de digitalización (D) supone un aumento gradual de la productividad total de los factores, calibrado como un incremento de 5% de la PTF hacia 2040, que refleja una adopción más amplia de tecnologías digitales en el conjunto de la economía. El impacto de las reformas individuales no equivale a la suma correspondiente al escenario combinado de "reforma ambiciosa", debido a las no linealidades del modelo. (Guillemette and Château, 2023[22])
Fuente: Simulaciones con el modelo de largo plazo de la OCDE.

1.5.3. Las presiones fiscales de largo plazo refuerzan la necesidad de actuar de manera temprana

En el largo plazo, después de la década de 2030, las presiones de gasto asociadas al envejecimiento demográfico se convierten en el principal desafío fiscal (véase el Capítulo 2), lo que refuerza la importancia de actuar tempranamente para reconstruir espacio fiscal antes de que esas presiones se materialicen plenamente.

Las presiones pensionales aumentarán marcadamente a medida que se acelere el envejecimiento. Se proyecta que el gasto pensional del sistema de reparto aumente de alrededor de 3% del PIB en 2025 a cerca de 4,9% hacia 2065, según estimaciones del CARF, mientras que el gasto en los componentes no contributivos se proyecta que aumente hasta cerca de 1% del PIB hacia 2060. Estas estimaciones están sujetas a incertidumbre y dependen de la implementación efectiva de las reformas recientes y futuras. Se espera que el colchón transitorio creado por la reforma pensional de 2024 se agote alrededor de 2062, tras lo cual las necesidades de financiamiento aumentarían de manera más pronunciada. Estas dinámicas de largo plazo subrayan el valor de una acción temprana para fortalecer las historias de cotización y evitar entrar en la fase de alto envejecimiento con colchones debilitados. (CARF, 2024[21])

El envejecimiento también ejercerá presión adicional de largo plazo sobre el gasto en salud y en cuidados de larga duración, ya que las poblaciones de mayor edad requieren cuidados más frecuentes e intensivos. Si bien las proyecciones precisas de largo plazo para Colombia son inciertas, la evidencia internacional sugiere que el envejecimiento poblacional por sí solo suele elevar el gasto público en salud en alrededor de 0,5 a 1,5 puntos porcentuales del PIB en el largo plazo, dependiendo de los parámetros de política, el crecimiento de los costos y la eficacia de la prevención y de la atención primaria, con presiones adicionales derivadas de la expansión de las necesidades de cuidados de larga duración en sociedades que envejecen (Koutsogeorgopoulou and Morgavi, 2025[23]). Preparar tempranamente los sistemas de salud —fortaleciendo la atención preventiva, primaria y de larga duración— puede ayudar a moderar estas presiones a medida que se acelera el envejecimiento.

El financiamiento de estas presiones de largo plazo deberá apoyarse no solo en las medidas tributarias implementadas al inicio del mandato del nuevo gobierno, sino también en mejoras graduales y continuas de la eficiencia del gasto, la administración tributaria y la formalización, cuyos efectos fiscales se materializan con el tiempo. Las mejoras en la eficiencia de la prestación de servicios financiados con el SGP pueden apoyar el valor por dinero en el largo plazo, pero tales ganancias toman tiempo en concretarse y dependen de la capacidad subnacional y de reformas de gobernanza, así como de la implementación efectiva de la ley de competencias

para evitar la duplicación de responsabilidades. Además, las ganancias en administración tributaria y cumplimiento suelen construirse lentamente a medida que se escalan las herramientas digitales, la información reportada por terceros, las auditorías basadas en riesgo y la capacidad de fiscalización, y por ello son particularmente importantes para sostener los ingresos después de 2030. Reducir la informalidad será crítico para la capacidad fiscal de largo plazo, porque amplía tanto la base tributaria como las cotizaciones a la seguridad social, pero requiere reformas sostenidas, cuyas ganancias se acumulan solo gradualmente en el tiempo.

Las reformas estructurales favorables al crecimiento también serán clave para mejorar la sostenibilidad fiscal de largo plazo (Gráfico 1.14, línea verde). Las simulaciones con el modelo de crecimiento de largo plazo de la OCDE sugieren que un paquete ambicioso de reformas podría elevar sustancialmente el crecimiento potencial del PIB en un horizonte de 25 años (Tabla 1.4), con efectos particularmente grandes de las reformas que aumentan el empleo y prolongan la vida laboral. Las reformas impulsadas por el empleo que incrementan el PIB se asocian con una mejora gradual del balance primario estructural, de hasta 0,1% del PIB por año hacia 2050. Las palancas de política que sustentan estos escenarios se analizan en el Capítulo 2 (mayor empleo formal y vidas laborales más largas) y en el Capítulo 4 (adopción digital y competencias).

1.5.4. Fortalecer el marco fiscal

La reforma de la regla fiscal propuesta por el Gobierno ofrece una oportunidad para reforzar la disciplina fiscal, siempre que las nuevas metas garanticen una trayectoria de ajuste creíble y los mecanismos correctivos se apliquen de manera efectiva. El proyecto de Ley de Rescate Económico propone adelantar el fin de la cláusula de escape a 2026, mantener el ancla de deuda neta del 55% del PIB y el límite máximo de deuda del 71% del PIB, e introducir nuevas metas de balance primario estructural a partir de 2027. También propone crear una cuenta de control para registrar las desviaciones respecto de las metas fiscales y activar medidas correctivas cuando las desviaciones acumuladas alcancen un umbral determinado, así como establecer restricciones adicionales al gasto cuando la deuda supere el 63% del PIB. Estos mecanismos podrían reforzar la disciplina fiscal si están bien diseñados y se aplican de manera consistente.

Adoptar proyecciones de ingresos más conservadoras y hacer exigibles mecanismos automáticos de corrección cuando surjan desviaciones reforzaría la credibilidad. Unas proyecciones excesivamente optimistas debilitan las reglas fiscales y socavan su papel como anclas, lo que apunta a la necesidad de supuestos de base más conservadores, evaluación ex post periódica de las proyecciones e incorporación de planes de contingencia en los marcos fiscales (OECD, 2025[24]). Los ajustes abruptos en respuesta a las rigideces presupuestales han debilitado el papel de la regla fiscal como ancla efectiva, en particular cuando las desviaciones se acomodan mediante revisiones de las metas o cláusulas excepcionales. Si bien la regla fiscal define una meta de balance primario estructural dependiente del nivel de deuda, no incluye mecanismos de corrección automáticos o vinculantes cuando las metas se incumplen, dejando el ajuste en gran medida a decisiones discrecionales de política. Fortalecer los marcos de cumplimiento —exigiendo explicaciones claras de las desviaciones y vinculándolas a sendas de corrección predefinidas y acotadas en el tiempo— puede mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Colombia debería alinear el Marco de Gasto de Mediano Plazo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, dado que la brecha entre el gasto planeado y las metas fiscales se amplió significativamente en 2025, asegurando que los techos de gasto sean consistentes con las metas fiscales y vinculantes a lo largo del horizonte presupuestal. La evidencia de la OCDE muestra que los marcos fiscales creíbles se apoyan en techos de gasto definidos de arriba hacia abajo, plenamente integrados con los objetivos fiscales de mediano plazo y respaldados por proyecciones de base realistas. (OECD, 2025[24])

Fortalecer aún más la efectividad del marco fiscal exige reforzar la autonomía financiera y administrativa del CARF (Comité Autónomo de la Regla Fiscal - CARF). El CARF se ha convertido en un pilar clave del marco fiscal de Colombia, al contribuir a la transparencia y al seguimiento del cumplimiento de la regla fiscal mediante sus evaluaciones técnicas independientes. No obstante, su capacidad operativa está limitada por una independencia presupuestal restringida y por su dependencia administrativa del Ministerio de Hacienda. En la práctica, las asignaciones presupuestales pueden no cubrir plenamente sus operaciones anuales, y los procesos

administrativos —incluidas las decisiones de personal— están sujetos a aprobaciones ministeriales. Además, el uso extendido de contratos de corto plazo para el personal técnico limita la capacidad del comité para atraer y retener experticia especializada. El proyecto de Ley de Rescate Económico otorgaría al Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) nuevas responsabilidades para evaluar las metas fiscales revisadas, supervisar las desviaciones a través de la cuenta de control y examinar las medidas correctivas. Por ello, resulta especialmente importante garantizar que el CARF cuente con recursos suficientes, acceso oportuno a la información y autonomía operativa efectiva. Fortalecer la autonomía operativa del CARF, incluso mediante arreglos de financiamiento adecuados y estables y una mayor independencia en la gestión del talento humano, robustecería su capacidad de ejercer una supervisión oportuna e independiente, reforzando aún más la credibilidad del marco fiscal de Colombia.

1.6. Una consolidación sostenible requiere reformas estructurales de gasto y tributarias

El proyecto de Ley de Rescate Económico del Gobierno propone medidas para contener el gasto público y aumentar la recaudación tributaria. Aunque estas medidas contribuirían a la consolidación fiscal, lograr un ajuste duradero también requerirá reformas estructurales para mejorar la eficiencia del gasto, reducir las rigideces presupuestarias y fortalecer el sistema tributario. Esta sección analiza estas prioridades.

1.6.1. Mejorar la eficiencia y la flexibilidad del gasto público

Las reformas orientadas a mejorar la eficiencia y la flexibilidad del gasto público son esenciales para proteger el gasto prioritario, fortalecer la asignación de recursos y apoyar la consolidación fiscal, a la vez que se logran mejores resultados sociales. Estudios Económicos anteriores destacaron estructuras presupuestales rígidas, una flexibilidad limitada para reasignar recursos y vínculos débiles entre planeación, presupuestación y evaluación (OECD, 2022[25]; OECD, 2024[26]). Las reformas del gasto pueden generar espacio fiscal, reasignar recursos desde usos de menor a mayor impacto, reducir las filtraciones hacia hogares no pobres y alcanzar mejores resultados con los presupuestos existentes. Ello requerirá reducir las inflexibilidades presupuestales y las rentas de destinación específica, mejorar la eficiencia de las transferencias intergubernamentales, fortalecer la presupuestación basada en desempeño y las revisiones de gasto institucionalizadas, mejorar la focalización de los subsidios y de los programas sociales, y reforzar los marcos de integridad pública. Fortalecer la gestión de la inversión pública y la capacidad administrativa subnacional mejoraría aún más la eficiencia asignativa y técnica, en línea con las recomendaciones del Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia de 2024. En este contexto, las autoridades han iniciado la preparación de un marco de política orientado a mejorar la eficiencia del gasto público. Las reformas previstas se centran en subsanar los vacíos en la disponibilidad de información oportuna para la toma de decisiones, la débil coordinación entre los instrumentos de gestión del gasto, las rigideces presupuestales persistentes y las deficiencias de los marcos de seguimiento y evaluación.

Reducir las rigideces presupuestales

El gasto primario de Colombia es altamente rígido, lo que deja un margen limitado para repriorizar cuando los ingresos se sitúan por debajo de lo previsto o surgen nuevas prioridades. Varios rubros de cumplimiento legal obligatorio absorben una proporción creciente del presupuesto, en particular las transferencias pensionales, las obligaciones del aseguramiento en salud, y las rentas de destinación específica y las transferencias intergubernamentales del Sistema General de Participaciones (SGP) —el principal mecanismo constitucional mediante el cual el gobierno nacional financia servicios públicos esenciales, como educación, salud y agua potable y saneamiento básico, prestados por los gobiernos subnacionales (CARF, 2024[21]). Aunque la distribución territorial de los recursos incorpora criterios demográficos y de equidad, su monto global está atado a los ingresos corrientes del gobierno nacional central, y la destinación sectorial específica de las transferencias restringe significativamente la política contracíclica y reduce la capacidad de reasignar recursos hacia

prioridades emergentes (Banrep, 2025[27]). Como se destacó en el Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia de 2024 (OECD[26]), una reducción duradera de las rigideces del gasto requerirá reformas legales y, potencialmente, constitucionales, en particular para reconsiderar las reglas que atan el crecimiento del SGP de manera mecánica a los ingresos del gobierno nacional central y para alinear mejor el sistema con las necesidades territoriales cambiantes. En este contexto, la medida en que el SGP pueda volverse más flexible dependerá del diseño y la implementación de la próxima ley de competencias. Si bien la reforma busca equilibrar las necesidades de financiamiento territorial con una mayor flexibilidad presupuestal y limitar la destinación específica excesiva, su eficacia para aliviar las rigideces dependerá de si logra una asignación más clara de responsabilidades, evita la creación de nuevos mandatos rígidos de gasto y se apoya en marcos sólidos de planeación, seguimiento y rendición de cuentas.

Estas consideraciones han cobrado aún mayor urgencia tras la reforma del SGP aprobada a finales de 2024, que incrementará gradualmente las transferencias a los gobiernos subnacionales. Si bien unas transferencias más altas pueden fortalecer el financiamiento territorial de los servicios esenciales, también entrañan el riesgo de acentuar las rigideces presupuestales si no se acompañan de reformas al marco de descentralización. La efectividad y la sostenibilidad fiscal de la reforma del SGP de 2024 no dependerán de reducir las transferencias, sino de asegurar que unas transferencias mayores no profundicen las rigideces y que estén acompañadas de una reasignación clara de responsabilidades mediante la próxima ley de competencias. Ello exige definir y reasignar con claridad las responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno, asegurar que las transferencias fiscales adicionales estén acompañadas de un traslado correspondiente de funciones, alinear el financiamiento con los mandatos definidos legalmente, introducir criterios de seguimiento, rendición de cuentas y desempeño que fortalezcan los incentivos por resultados, y reforzar la capacidad técnica, administrativa y de ejecución subnacional para asegurar que los recursos adicionales se traduzcan en una prestación efectiva de servicios. Más allá de esto, reformas más amplias de descentralización —como se recomendó en el Estudio Económico de la OCDE de 2024— deberían mejorar la capacidad subnacional de generación de ingresos propios para fortalecer la autonomía fiscal, incluido el impuesto predial municipal analizado anteriormente, mejorar los mecanismos de igualación para reflejar mejor las necesidades territoriales y la capacidad fiscal, fortalecer la capacidad administrativa y técnica local en materia de planeación, presupuestación, contratación y ejecución de proyectos para respaldar una delegación efectiva, y reforzar la coordinación entre niveles de gobierno. Sin esta agenda complementaria, unas transferencias del SGP más altas corren el riesgo de afianzar la rigidez en lugar de mejorar la prestación de servicios y la rendición de cuentas. La siguiente subsección analiza cómo utilizar esta flexibilidad para elevar la eficiencia y contener las presiones de gasto.

Más allá del SGP, reducir las rigideces presupuestales exige modificar las reglas que hacen automáticos otros rubros de gasto: (i) revisar y racionalizar las rentas de destinación específica y los mandatos legales, consolidando destinaciones fragmentadas, introduciendo cláusulas de caducidad o de reautorización periódica, y permitiendo una flexibilidad limitada y basada en reglas cuando se incumplan las metas fiscales; (ii) contener las dinámicas de gasto determinadas por fórmulas y por decisiones judiciales —especialmente en salud— mediante el fortalecimiento de la gobernanza de los beneficios, su costeo y los controles de gasto, de modo que las ampliaciones ordenadas se alineen con el financiamiento disponible en lugar de traducirse mecánicamente en mayores transferencias (Recuadro 1.4); y (iii) atender la rigidez pensional mediante cambios paramétricos tempranos y graduales (dado que el gasto pensional obedece a derechos adquiridos y se ajusta solo lentamente), junto con reformas que fortalezcan las historias de cotización para moderar el crecimiento del gasto de largo plazo y mejorar la sostenibilidad (véase el Capítulo 2). El proyecto de Ley de Rescate Económico incluye medidas para revisar y racionalizar las transferencias y reforzar el control del gasto público. Sin embargo, las medidas administrativas de contención del gasto no bastan para resolver las rigideces derivadas de obligaciones constitucionales y legales. Para ello, también será necesario reformar las obligaciones de gasto, los mecanismos de financiación y la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Incorporar estas reformas en techos de gasto plurianuales de arriba hacia abajo, consistentes con el marco fiscal de mediano plazo, hace operativa la restricción presupuestal y reduce la tendencia a que el ajuste recaiga sobre la inversión pública cuando predomina un gasto corriente rígido. El Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2025 contempla la

creación de una comisión técnica independiente encargada de revisar el gasto e identificar rigideces e ineficiencias.

Mejorar la eficiencia del gasto público

Colombia destina cuantiosos recursos públicos a sectores clave, en particular salud y servicios públicos generales (Gráfico 1.15, Panel A). Las transferencias del SGP representaron cerca del 4,0% del PIB en 2024, equivalentes a alrededor de una cuarta parte del gasto primario del gobierno nacional central, con la educación absorbiendo cerca del 60% de los recursos del SGP y la salud aproximadamente el 25%. Pese a ello, los resultados siguen siendo débiles frente a los niveles de gasto, lo que apunta a brechas de eficiencia significativas, mientras que unos niveles de gasto relativamente bajos en áreas como la educación también limitan los resultados. Además, el gasto acumulado por estudiante en Colombia ha aumentado de manera sostenida durante la última década y, aun así, los puntajes de PISA 2022 en matemáticas y lectura no han mejorado sustancialmente y permanecen muy por debajo de los referentes de la OCDE (OECD, 2023[28]), al tiempo que las tasas de deserción y las disparidades regionales siguen siendo elevadas. En educación, una elevada proporción de los recursos se destina a costos de personal, lo que limita el margen para inversiones que eleven la calidad; mejorar la eficiencia, la composición y la flexibilidad del gasto debería, por tanto, preceder a cualquier financiamiento adicional. En salud, el gasto total alcanzó el 8,1% del PIB en 2024, cercano al promedio de la OCDE de 9% del PIB, según OECD Health Statistics, pero los resultados en salud rezagan frente a pares con niveles de ingreso similares, la satisfacción con la calidad de la atención es baja y existen amplias disparidades territoriales en la calidad y el acceso a los servicios (OECD, 2024[26]). Asimismo, una proporción creciente del gasto se absorbe en costos administrativos, litigios (tutelas) e ineficiencias en los sistemas de pago a prestadores, lo que reduce aún más el valor obtenido por los recursos. Retos de eficiencia similares se observan en el gasto financiado a nivel nacional, donde los resultados en sectores clave también rezagan frente a lo esperable dados los niveles actuales de gasto.

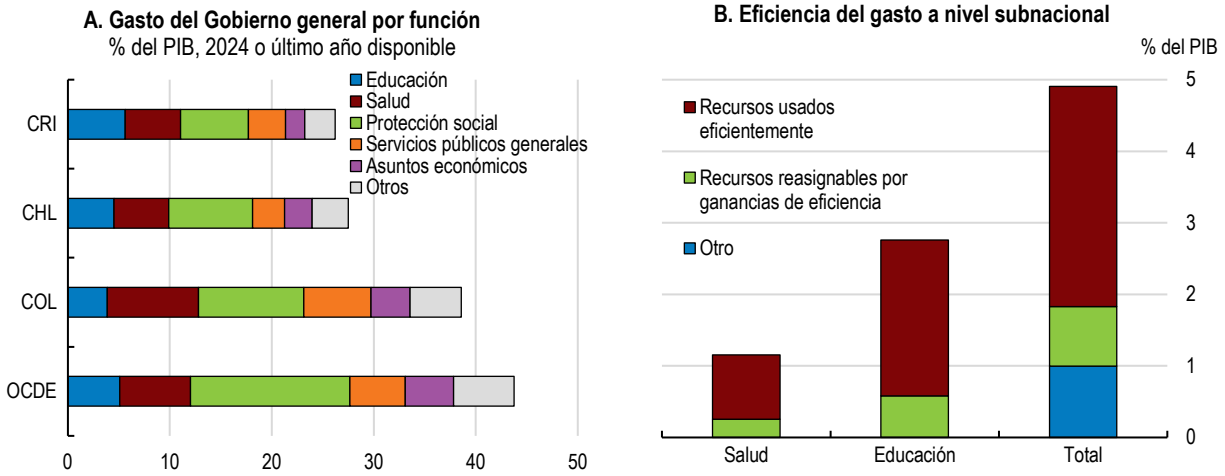
Mejorar la eficiencia ofrece, por tanto, la vía más creíble para generar espacio fiscal sin menoscabar la prestación de servicios. Estimaciones ilustrativas sugieren que las ganancias de eficiencia solo en los sectores financiados por el SGP podrían generar hasta 0,8% del PIB de espacio fiscal (Gráfico 1.15, Panel B). Algunas entidades subnacionales logran mejores resultados en educación y salud con un gasto per cápita significativamente menor, lo que indica margen de convergencia (Mejia et al., 2025[29]). Mejores prácticas de contratación, menor duplicación administrativa, una mejor asignación de docentes y personal de salud, y un seguimiento del desempeño más sólido podrían generar productos comparables a un menor costo. Las ganancias de eficiencia más amplias a nivel nacional podrían ser mayores, pues según estimaciones del BID las ineficiencias del gasto público alcanzaron el 4,8% del PIB en 2017.

Introducir elementos de desempeño en las transferencias intergubernamentales ayudaría a realinear los incentivos. Vincular una parte de las transferencias a resultados medibles —como mejoras en los aprendizajes, la cobertura de vacunación o la reducción de hospitalizaciones evitables— fortalecería la rendición de cuentas preservando a la vez los objetivos de igualación. La experiencia internacional muestra que incluso componentes de desempeño modestos pueden modificar los incentivos gerenciales (OECD, 2025[24]). El Estudio Económico de la OCDE de 2024 recomendó ampliar el uso de información de desempeño en la presupuestación y fortalecer los marcos de evaluación para respaldar un gasto más orientado a resultados. Se espera que la próxima ley de competencias contribuya a ello, pero su efectividad para mejorar la eficiencia dependerá del grado en que alinee funciones con financiamiento, evite crear nuevas rigideces y fortalezca los mecanismos de rendición de cuentas.

Unas revisiones de gasto institucionalizadas apoyarían aún más la reasignación hacia usos de mayor impacto. La experiencia internacional muestra que estas revisiones son más efectivas cuando se integran en el ciclo presupuestal anual, cuentan con un fuerte respaldo político, se fundamentan en evidencia sistemática de desempeño y se acompañan de mecanismos vinculantes de seguimiento que traduzcan los hallazgos en decisiones presupuestales (OECD, 2025[24]). Chile ha sido pionero en el uso de evaluaciones y revisiones de gasto institucionalizadas a través de su Dirección de Presupuestos (DIPRES). Su experiencia muestra que la efectividad depende de insertar las revisiones dentro del calendario presupuestal, publicar los resultados para aumentar la transparencia y vincular las recomendaciones con decisiones presupuestales concretas (OECD, 2024[30]). La

experiencia internacional sugiere que comisiones de expertos independientes pueden apoyar las revisiones de gasto aportando evaluaciones objetivas de los programas de gasto e identificando oportunidades para reducir rigideces presupuestales y mejorar la eficiencia y la sostenibilidad fiscal.

Gráfico 1.15. El gasto público es sustancial en todos los sectores, pero persisten brechas de eficiencia significativas



Nota: El Panel B presenta una descomposición ilustrativa de la eficiencia del gasto público a nivel territorial, a partir de estimaciones de frontera estocástica basadas en (Mejia et al., 2025[29]). Las estimaciones son simulaciones y no representan recortes presupuestales identificados, sino el espacio fiscal potencial asociado a una mayor eficiencia asignativa y técnica.
Fuente: OECD National Accounts; . (Mejia et al., 2025[29])

StatLink https://stat.link/4ue8fy

Mejorar la focalización del gasto social y eliminar gradualmente los subsidios ineficientes

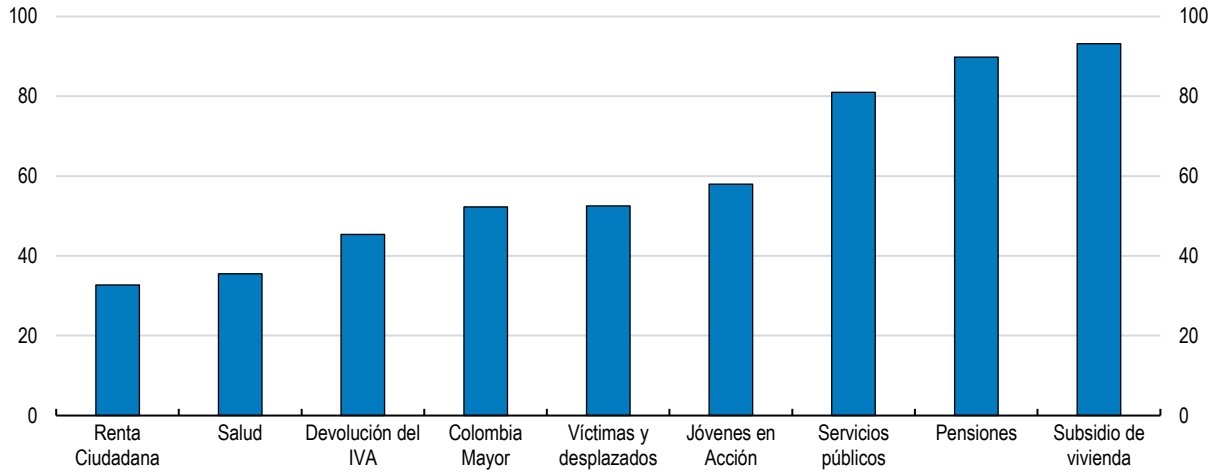
Mejorar la focalización del gasto social podría generar espacio fiscal y fortalecer la protección de los hogares vulnerables. Varios programas sociales siguen siendo regresivos o están mal focalizados (Gráfico 1.16). Una mejor focalización permitiría elevar el monto de los beneficios dentro de los mismos presupuestos, dado que una proporción sustancial de los recursos llega actualmente a hogares no pobres, lo que debilita el impacto sobre la reducción de la pobreza.

Colombia ha modernizado y unificado recientemente su sistema de transferencias monetarias, en línea con recomendaciones previas de la OCDE (OECD, 2025[31]), pero persisten brechas de cobertura y suficiencia. Desde 2023, las autoridades consolidaron las principales transferencias monetarias bajo el programa Renta Ciudadana, priorizando a los hogares en pobreza extrema e incrementando el monto de los beneficios para los más pobres. La reforma se apoya en el Sisbén IV, —el sistema de focalización de hogares que clasifica a las personas según sus condiciones socioeconómicas—, plenamente operativo desde 2022, y se está complementando con la implementación gradual del Registro Social de Hogares y del Registro Universal de Ingresos, que busca integrar los datos del Sisbén con registros administrativos para permitir una actualización más dinámica y una focalización interoperable (Zuluaga and Tejerina, 2025[32]). No obstante, la cobertura se ha reducido en un contexto de restricciones presupuestales y los montos de los beneficios siguen siendo modestos frente a las brechas de pobreza. Estimaciones recientes indican que más del 30% de los recursos de Renta Ciudadana llega a hogares no pobres (Mejia et al., 2025[29]). Reducir estos errores de inclusión podría generar ahorros fiscales de hasta cerca del 0,4% del PIB, que podrían redestinarse a ampliar la cobertura o a aumentar la suficiencia de los beneficios para los más pobres. Implementar plenamente el registro social de hogares, asegurar una interoperabilidad efectiva con los datos tributarios y de seguridad social, e introducir la recertificación automática ayudaría a reducir los errores de inclusión, concentrar los recursos en los hogares pobres y mejorar tanto la cobertura como la suficiencia dentro de las restricciones fiscales existentes.

Más allá de las transferencias monetarias, los cuantiosos subsidios cuasifiscales —en particular a los servicios públicos domiciliarios— también debilitan la eficiencia y el impacto redistributivo del gasto social. Una parte considerable del gasto en subsidios a los servicios básicos (energía y gas) beneficia a hogares que no son pobres, en gran medida porque la elegibilidad se basa en el sistema de clasificación socioeconómica residencial (estratos), definido por las características de la vivienda y las condiciones del entorno en lugar del ingreso verificado del hogar, lo que constituye un mecanismo de focalización débil y desactualizado. Reemplazar este sistema de clasificación residencial por una focalización basada en el ingreso, como en las transferencias sociales, podría reducir el número de hogares beneficiarios en 56% y disminuir el gasto en cerca de 0,2% del PIB, preservando al mismo tiempo el apoyo a los hogares vulnerables. Esta medida requeriría cambios legislativos.

Gráfico 1.16. La focalización del gasto social puede mejorar

Gasto público en hogares no pobres, % del gasto, 2025



Fuente: Fedesarrollo . (Mejia et al., 2025[29])

StatLink https://stat.link/r41t5h

Seguir reduciendo gradualmente los subsidios remanentes a los combustibles fósiles —especialmente al diésel— generaría espacio fiscal, reduciría distorsiones y mejoraría la focalización al reorientar el apoyo hacia transferencias bien focalizadas. El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) suaviza en el tiempo la transmisión de las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo a los precios internos de los combustibles, compensando las diferencias entre los precios internos administrados y los precios internacionales de referencia mediante un sistema de gravámenes y subsidios. Los ajustes a los precios de la gasolina desde 2023 han eliminado en gran medida los subsidios implícitos, con precios internos que en ocasiones han superado los niveles internacionales de referencia y han generado aportes netos al FEPC. Tras los recortes temporales de precios a comienzos de 2026, las autoridades incrementaron los precios de la gasolina en mayo de 2026 para mantener alineación con la referencia internacional en un contexto de aumento de los precios del petróleo y de presiones sobre la tasa de cambio. Sin embargo, esta alineación sigue siendo sensible a las fluctuaciones de los precios del petróleo y de la tasa de cambio, lo que implica que las presiones por subsidios podrían resurgir si se aplazan los ajustes de precios. La decisión del Gobierno de revertir un aumento previsto del precio de la gasolina en octubre de 2026 ilustra las dificultades políticas para reducir gradualmente los subsidios a los combustibles y los riesgos asociados para alcanzar los ahorros fiscales previstos. Los precios del diésel (ACPM) permanecen significativamente por debajo de los referentes internacionales y siguen explicando el grueso del déficit del FEPC. Como resultado, el déficit del FEPC podría alcanzar cerca del 0,6% del PIB en 2026 si se aplazan los ajustes de precios, con los subsidios al diésel (ACPM) explicando la mayor parte del faltante. Reducir aún más los subsidios a los combustibles en el marco del FEPC también fortalecería la consolidación fiscal, reduciría distorsiones y alinearía los precios de la energía con los objetivos climáticos. Avanzar hacia un sistema transparente y basado en reglas, que transmita de manera gradual y automática una mayor proporción de las variaciones de los precios internacionales, reduciría los riesgos fiscales, limitaría las

intervenciones de precios discrecionales y ad hoc derivadas de presiones de economía política, y disminuiría la incertidumbre para hogares, empresas e inversionistas. El apoyo podría reorientarse progresivamente hacia transferencias temporales y bien focalizadas a los hogares vulnerables y a las empresas afectadas, alcanzando los objetivos distributivos a un menor costo fiscal y preservando señales de precios adecuadas.

Las pensiones siguen siendo una fuente importante de gasto regresivo, y la incertidumbre sobre la reforma retrasa su refocalización (véase el Capítulo 2). La reforma pensional aprobada en 2024 busca reducir los subsidios implícitos a las pensiones más altas al tiempo que ampliaba los pilares solidarios. Aunque su implementación sufrió retrasos por obstáculos constitucionales y procedimentales, se espera que la reforma entre en vigor en abril del 2027. Continuar avanzando en esta dirección es importante para mejorar la equidad y contener las presiones de gasto de largo plazo. También deberían revisarse los subsidios de vivienda para asegurar que lleguen a la población vulnerable.

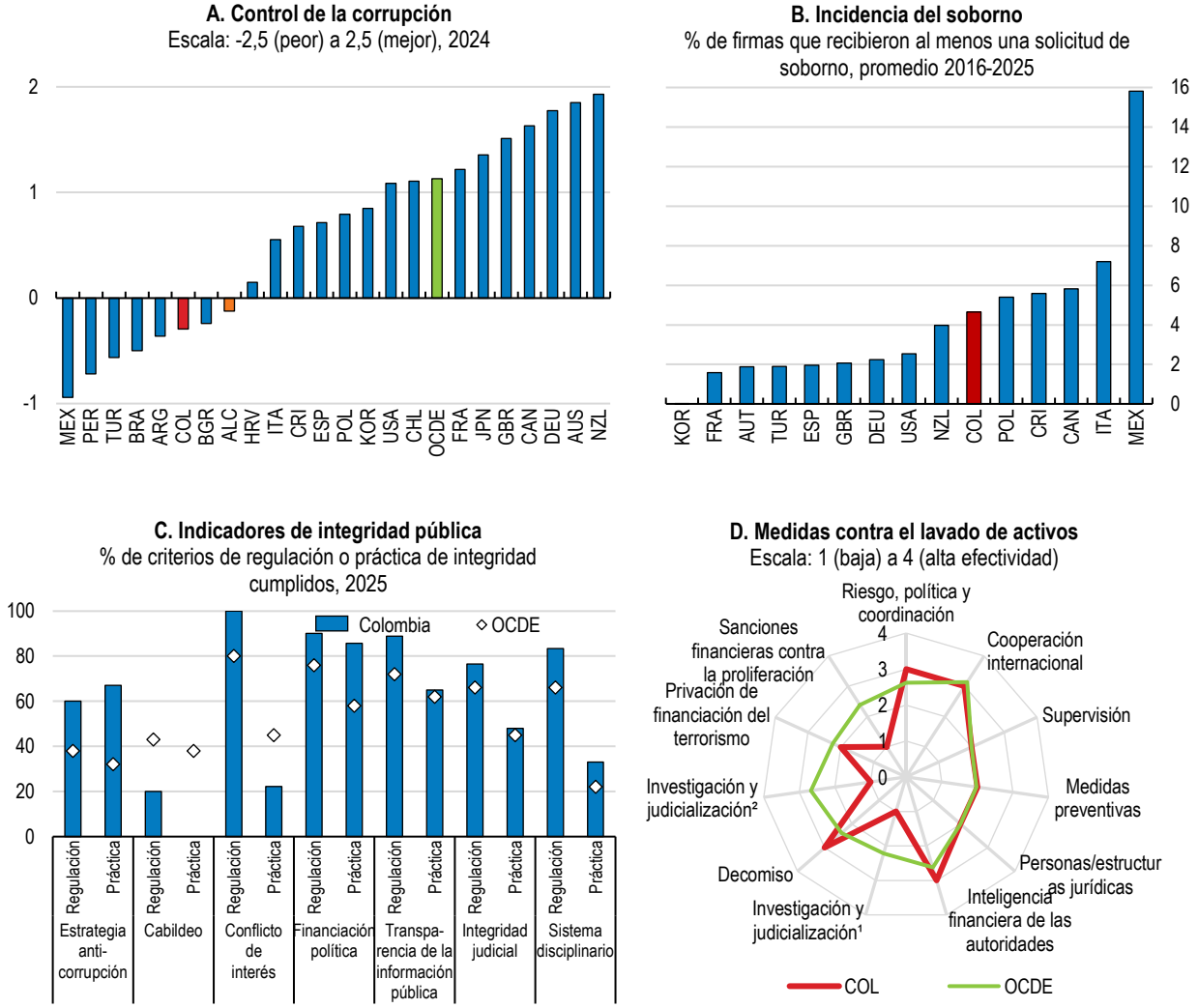
El principal subsidio de vivienda (Mi Casa Ya) ya utiliza el Sisbén IV, pero la elegibilidad abarca un rango amplio de grupos del Sisbén, lo que conlleva el riesgo de diluir los recursos en detrimento de los hogares más pobres a menos que las reglas de priorización se enfoquen en ellos. Una revisión de gasto podría, por tanto, evaluar la incidencia de los beneficios entre grupos del Sisbén, la asignación regional frente a los déficits habitacionales cuantitativo y cualitativo, la superposición con otros programas de vivienda, y en qué medida los subsidios llegan a hogares que de otro modo enfrentarían restricciones crediticias efectivas, en lugar de a hogares con capacidad de pago suficiente.

Combatir la corrupción

La lucha contra la corrupción debe formar parte de la agenda para mejorar la eficiencia del sector público. La corrupción distorsiona la asignación de recursos y debilita la prestación de servicios, particularmente en un sistema descentralizado en el que una elevada proporción del gasto público —a través de transferencias intergubernamentales e inversión— se ejecuta en el nivel subnacional, con frecuencia con capacidad administrativa y supervisión desiguales. Los indicadores comparados entre países muestran que Colombia se ubica por debajo de sus pares de la OCDE en dimensiones clave de la integridad pública, incluido el control de la corrupción (Gráfico 1.17, Paneles A y B), mientras que persisten brechas significativas en transparencia, rendición de cuentas y capacidad de aplicación de la ley (Panel C), incluidas las medidas contra el lavado de activos (Panel D), que son centrales para detectar y disuadir los flujos financieros asociados a la corrupción. Avanzar en la agenda de integridad pública complementaría, por tanto, las revisiones de gasto, la presupuestación por desempeño y una mejor focalización.

Las debilidades en la aplicación de la ley y en la coordinación siguen limitando la efectividad del marco anticorrupción de Colombia. Colombia ha fortalecido recientemente su marco de integridad, en particular mediante la adopción de una Estrategia Nacional Anticorrupción en 2024 y la inclusión de objetivos de integridad en instrumentos de política más amplios, como los documentos CONPES y el Plan Nacional de Desarrollo. Estas reformas han mejorado la arquitectura formal, con objetivos, planes de acción e indicadores de seguimiento claramente definidos. Sin embargo, la implementación y la aplicación de la ley siguen siendo desiguales (OECD, 2026[33]). Si bien Colombia obtiene resultados relativamente buenos en diversas dimensiones regulatorias de la integridad pública, persisten brechas en su aplicación práctica: por ejemplo, marcos legales sólidos en materia de conflictos de interés o de acceso a la información no se aplican de manera consistente en la práctica (Gráfico 1.18, Panel C).

Gráfico 1.17. Los resultados en materia de corrupción reflejan deficiencias en la aplicación de la ley y en la implementación



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. El Panel A muestra percepciones de expertos provenientes de los Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial (Control de la Corrupción). El Panel B muestra la experiencia de corrupción con base en una encuesta representativa de ciudadanos o empresas (por ejemplo, las Enterprise Surveys del Banco Mundial). El Panel D muestra las calificaciones de las evaluaciones mutuas del GAFI (FATF) a cada miembro, que valoran los niveles de implementación de las Recomendaciones del GAFI. Las calificaciones reflejan el grado en que las medidas de un país son efectivas frente a 11 resultados inmediatos. "Investigación y judicialización¹" se refiere al lavado de activos. "Investigación y judicialización²" se refiere al financiamiento del terrorismo.
Fuente: Panel A: Banco Mundial, Worldwide Governance Indicators; Panel B: Banco Mundial, Enterprise Surveys; Panel C: base de datos de Indicadores de Integridad Pública de la OCDE; Panel D: GAFI (FATF).

StatLink https://stat.link/6ci7fs

La escasa priorización de los casos de corrupción, el intercambio fragmentado de información entre los órganos de control y la ausencia de un régimen integral de protección a denunciantes reducen la disuasión y debilitan la rendición de cuentas (OECD[34]). Estos desafíos se amplifican en un contexto descentralizado, donde múltiples niveles de gobierno y de supervisión diluyen la rendición de cuentas y dificultan la coordinación. En conjunto, apuntan a brechas más amplias en la capacidad de aplicación de la ley que contribuyen a la persistencia de riesgos de corrupción, como lo refleja un desempeño relativamente débil en las dimensiones del control de la corrupción relacionadas con la aplicación de la ley. De manera consistente con lo anterior, la efectividad de las medidas contra el lavado de activos es menor que el promedio de la OCDE en varios pilares críticos para rastrear flujos financieros ilícitos, en particular la supervisión y las medidas preventivas, la transparencia de las personas y estructuras jurídicas, y la efectividad de la inteligencia financiera y de la aplicación de la ley (Panel D). Estas

debilidades ya se habían señalado en el Estudio Económico de la OCDE de Colombia de 2024, que subrayó la necesidad de fortalecer la protección a denunciantes, asegurar un intercambio sistemático de información entre los órganos de control y mejorar la recolección de datos y el seguimiento de los casos de corrupción, con el fin de mejorar la detección y elevar el costo esperado de las conductas corruptas.

Los riesgos de corrupción en las regalías (Sistema General de Regalías) ilustran los desafíos de la inversión pública descentralizada y menoscaban la eficiencia del gasto. Las regalías financian proyectos de inversión en regiones productoras y no productoras, pero su asignación descentralizada y su modelo de aprobación por proyectos han generado históricamente riesgos de gobernanza, entre ellos captura política, filtros técnicos débiles, supervisión fragmentada y escasa evaluación ex post. Estos riesgos se agravan por puntos ciegos persistentes en la trazabilidad del gasto, ya que los recursos de regalías con frecuencia se canalizan a través de mecanismos extrapresupuestales y de fondos autónomos dentro del sistema de regalías, lo que debilita el control social y fiscal efectivo (Transparencia por Colombia, 2025[35]). La Contraloría General de la República ha identificado amplias irregularidades fiscales en proyectos financiados con regalías, con frecuencia asociadas a deficiencias de planeación, contratación y ejecución que han dejado proyectos estancados o inconclusos, lo que evidencia debilidades estructurales de control y supervisión (Contraloría, 2025[36]). Como se destacó en el Estudio Económico de la OCDE de Colombia de 2024, mejorar la transparencia y la trazabilidad del gasto público —particularmente en el nivel subnacional—, reforzar los mecanismos de supervisión y auditoría, y fortalecer las salvaguardas de integridad en la gestión de la inversión pública son elementos esenciales para reducir las filtraciones y mejorar el valor obtenido por los recursos. Reformas recientes, entre ellas un índice revisado de gestión de proyectos para las inversiones financiadas con regalías, buscan fortalecer el seguimiento y la rendición de cuentas, aunque su efectividad dependerá de la implementación.

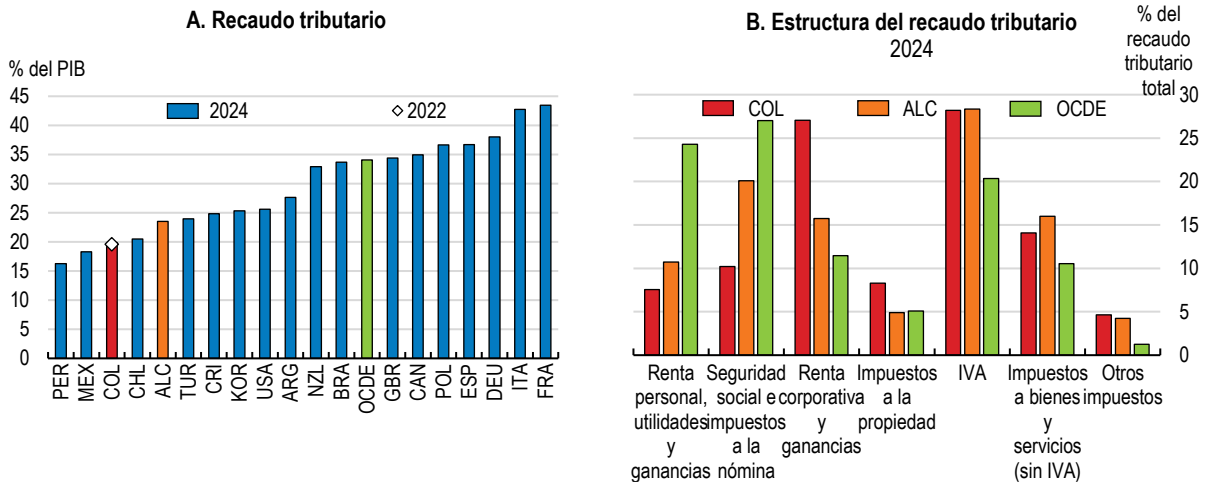
1.6.2. Una reforma tributaria estructural integral es inevitable

Pese a más de 20 reformas tributarias en las dos últimas décadas, aproximadamente una cada 18 meses, Colombia tiene una de las relaciones impuestos/PIB más bajas de la OCDE: 19,9% del PIB en 2024, muy por debajo del promedio de la OCDE de 34,1% (Gráfico 1.18). Las reformas frecuentes y parciales han dado lugar a un sistema muy complejo, caracterizado por numerosas exenciones, regímenes especiales, sobretasas y medidas transitorias, que han elevado los costos administrativos, reducido la transparencia y generado inequidades horizontales y verticales significativas. La carga tributaria está distribuida de manera desigual entre los contribuyentes, con una base estrecha en el impuesto de renta de personas naturales, una fuerte dependencia de la tributación corporativa y amplios gastos tributarios que benefician desproporcionadamente a los hogares de mayores ingresos y a las grandes empresas. Estas características distorsionan las decisiones de inversión y de financiamiento, favorecen la informalidad y la planeación tributaria, y minan la confianza en la equidad y la previsibilidad del sistema, sin generar aumentos duraderos de recaudo.

Como ya se ha señalado en Estudios Económicos previos de la OCDE sobre Colombia (OECD, 2022[37]; OECD, 2024[26]) y en la Tabla 1.5, un paquete de reformas tributarias integral y bien secuenciado, implementado gradualmente a lo largo de varios años, reduciría la incertidumbre, daría mayor previsibilidad a hogares y empresas y elevaría los ingresos de manera duradera, al tiempo que reduciría las distorsiones e inequidades del sistema tributario. El proyecto de Ley de Rescate Económico, presentado al Congreso en octubre de 2026, avanza en la dirección de varias recomendaciones de la OCDE, entre ellas ampliar las bases del IVA y del impuesto sobre la renta de las personas naturales, reducir la tarifa general del impuesto sobre la renta de las empresas y fortalecer la administración tributaria. Continúa siendo prioritario reducir los gastos tributarios y reequilibrar la estructura tributaria, alejándola del impuesto de renta corporativo y acercándola a bases más amplias. Un desplazamiento duradero hacia una tributación personal más amplia depende también de reducir la informalidad, que mantiene a numerosos trabajadores y empresas por fuera de la red tributaria y de contribuciones. El Capítulo 2 expone políticas para reducir las barreras a la creación de empleo formal y fortalecer las historias de cotización, lo que respalda la estrategia de ampliación de bases analizada en esta sección. Para apoyar la consolidación fiscal y restablecer la credibilidad, una reforma de este tipo deberá tramitarse legislativamente al inicio del nuevo ciclo de gobierno e implementarse gradualmente en los años

siguientes. Dada la larga trayectoria colombiana de reformas tributarias que han generado recaudos inferiores a lo esperado, los nuevos compromisos de gasto deberían calibrarse de manera conservadora y vincularse a los aumentos de recaudo efectivamente materializados y no a los proyectados. El aumento de los ingresos debería complementarse con reformas de gasto, incluidas revisiones de gasto, mayor flexibilidad presupuestal y una reducción de las rentas de destinación específica rígidas.

Gráfico 1.18. La carga tributaria de Colombia sigue siendo baja y sesgada hacia la tributación corporativa



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: OCDE, Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe; base de datos Global Revenue Statistics de la OCDE.

StatLink https://stat.link/6bhudl

Tabla 1.5. Recomendaciones previas de la OCDE en materia de política fiscal

Recomendaciones previas de la OCDE	Medidas adoptadas desde el Estudio Económico de 2024
Fortalecer la administración tributaria e implementar una reforma tributaria integral, con una implementación gradual planificada, para reequilibrar la carga tributaria desde la renta corporativa hacia la renta personal y reducir los gastos tributarios en IVA y en los impuestos de renta de personas naturales y jurídicas.	Las autoridades han continuado fortaleciendo la administración tributaria mediante una mayor digitalización, la mejora de la auditoría basada en riesgos y el refuerzo de los controles de cumplimiento por parte de la DIAN. El subsidio a la gasolina en el marco del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) fue eliminado por completo en 2024–25, reduciendo significativamente las pérdidas cuasifiscales. Los precios del diésel (ACPM) se han incrementado para los grandes consumidores industriales y algunos usuarios comerciales, mientras que se mantienen precios preferenciales para los operadores de transporte público y de carga.
Realizar revisiones de gasto público regulares y sistemáticas y reducir las ineficiencias del gasto, incluso mediante la reducción gradual y la eventual eliminación de los subsidios a los combustibles, la electricidad y el gas, y la mejora de la focalización del gasto social.	Se han adoptado medidas preparatorias para implementar un marco institucionalizado de revisiones de gasto. Los subsidios a la gasolina fueron eliminados, pero persiste la brecha del diésel (ACPM). El sistema de transferencias monetarias se consolidó bajo la Renta Ciudadana, apoyado en la focalización del Sisbén IV y en el avance del Registro Social de Hogares para mejorar la interoperabilidad. Se avanza en la implementación gradual del Registro Universal de Ingresos (RUI) para fortalecer la focalización basada en ingresos y la integración de datos administrativos de los hogares.

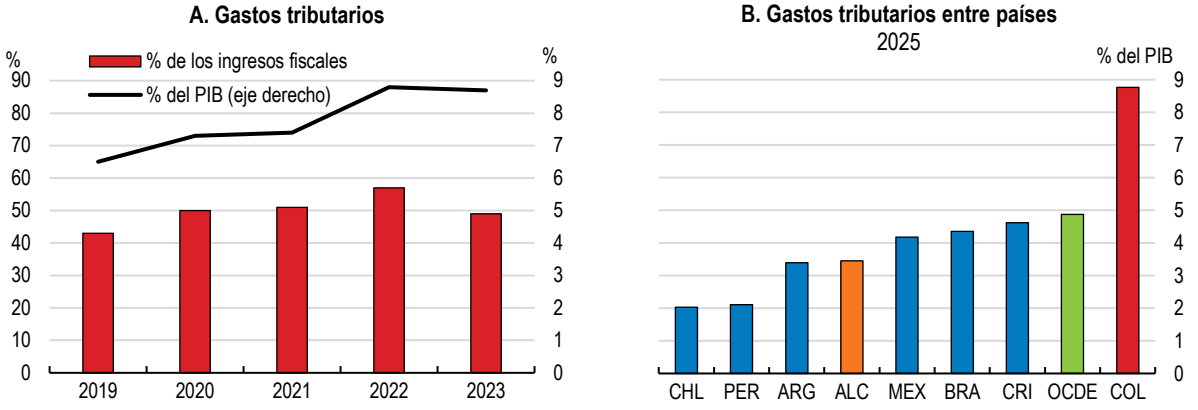
Priorizar y racionalizar los gastos tributarios

Los gastos tributarios son cuantiosos y han aumentado con el tiempo (Gráfico 1.19). Aunque muchos buscan promover la inversión, el empleo u objetivos sociales, implican un elevado recaudo sacrificado. Si bien la cuantificación precisa varía según la metodología, los datos comparados de la Global Tax Expenditures Database indican que Colombia tiene uno de los niveles de gastos tributarios más altos de América Latina y de la OCDE. Las estimaciones nacionales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2025 muestran que, en 2023, los gastos tributarios del IVA y del impuesto de renta sumaron cerca del 8,5% del PIB, de los cuales 5,6% correspondió al IVA, 1,6% al impuesto de renta de personas naturales y 1,3% al impuesto de renta corporativo (MFMP, 2025[15]).

Con cerca de 325 incentivos tributarios vigentes, muchos de ellos con décadas de existencia, esta amplia dependencia de beneficios tributarios plantea inquietudes sobre eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal. La evidencia indica que varias medidas están débilmente focalizadas, se superponen con programas de gasto directo y otorgan beneficios absolutos mayores a los hogares de mayores ingresos y a las grandes empresas (OECD, 2022[25]; OECD, DIAN, MEF, 2021[38]). La reforma tributaria de 2022 ya introdujo algunos límites a exenciones y deducciones, lo que contribuyó a una reducción parcial de los gastos tributarios, aunque su nivel general sigue siendo elevado.

Los gastos tributarios del IVA son la principal fuente de recaudo no percibido. El recaudo del IVA ascendió a 6,1% del PIB en 2023, por debajo de los niveles esperados dada la tarifa general de 19% y el nivel de ingreso de Colombia (Gráfico 1.20). Los bienes excluidos y exentos explican la mayor parte de las pérdidas de recaudo, mientras que la tarifa reducida de 5% desempeña un papel menor (Gráfico 1.21, Panel A). Los análisis de incidencia muestran que los hogares de mayores ingresos captan una proporción mayor de los beneficios absolutos derivados de las exenciones y las tarifas reducidas, pues consumen una mayor cantidad de los bienes y servicios afectados (Gráfico 1.21, Panel B) (OECD, DIAN, MEF, 2021[38]; Heredia-Rodríguez, Salazar-Sáenz and Millán-Arias, 2025[39]). Las múltiples exenciones también complican el cumplimiento y la administración, y contribuyen a una tasa estimada de evasión del IVA cercana al 40% del recaudo potencial (Fergusson and Hofstetter, 2022[40]).

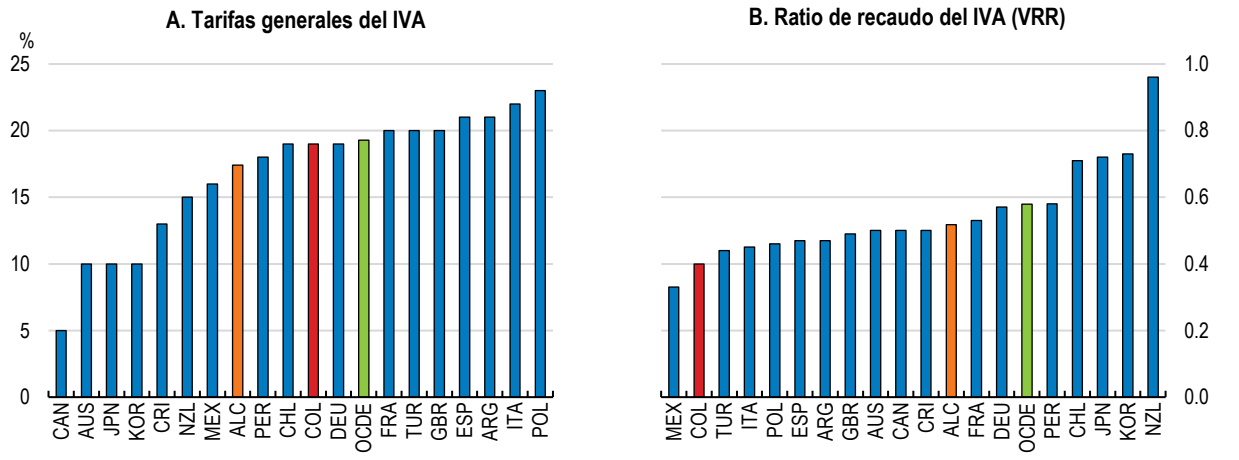
Gráfico 1.19. Los gastos tributarios son cuantiosos y crecientes en el tiempo



Nota: ALC corresponde a un un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: (Heredia-Rodríguez, Salazar-Sáenz and Millán-Arias, 2025[39]); Global Tax Expenditures Database.

StatLink https://stat.link/fd4vyp

Gráfico 1.20. El recaudo del IVA sigue siendo modesto



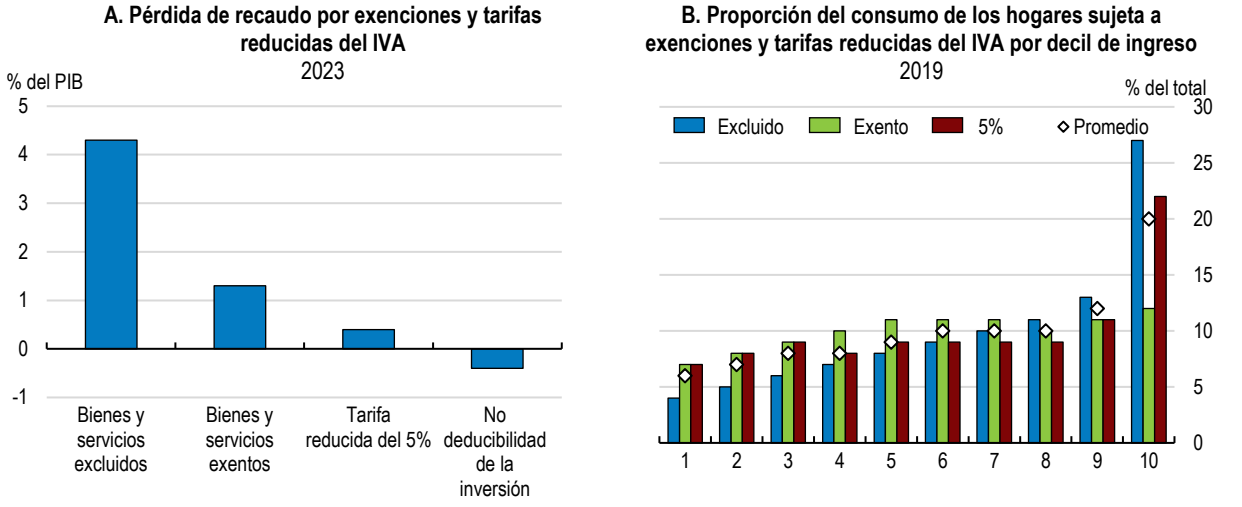
Nota: ALC corresponde a un un promedio simple de Argentina, Chile, Costa Rica, México y Perú. Brasil opera un sistema de tarifas múltiples, con impuestos aplicados a tarifas distintas en cada nivel subnacional. Estados Unidos no cuenta con un IVA.
Fuente: OCDE, Consumption Tax Trends 2024; OCDE, Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2024.

StatLink https://stat.link/9xl01g

Una revisión sistemática de los gastos tributarios debería ser un elemento central de la reforma tributaria de Colombia. Esta revisión debería apoyarse en un sistema tributario de referencia claramente definido, en análisis distributivos periódicos y en una evaluación transparente frente a objetivos de política medibles, con miras a eliminar gradualmente las disposiciones que carezcan de una justificación sólida en términos de eficiencia o equidad. Sobre la base de la mejora en la información reportada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, las autoridades deben precisar aún más la definición del sistema tributario de referencia —la estructura tributaria estándar que se utiliza como parámetro para identificar exenciones y tratamientos preferenciales— y fortalecer los datos y el análisis de impacto. Debe darse prioridad a las exenciones amplias y a las tarifas preferenciales, que erosionan la base gravable, reducen el recaudo y debilitan la progresividad. Limitar los tratamientos preferenciales del IVA a un conjunto reducido de bienes y servicios esenciales, apoyándose en transferencias monetarias focalizadas para proteger a los hogares vulnerables —como se ha recomendado en Estudios Económicos previos de la OCDE—, fortalecería tanto la equidad como el desempeño del recaudo. La experiencia internacional muestra que los sistemas de IVA de base amplia y con exenciones limitadas pueden recaudar de manera más eficiente y, al mismo tiempo, simplificar la administración (OECD, 2022[25]; Redonda, von Haldenwang and Berg, 2023[41]; Beer, 2022[42]). La experiencia de Nueva Zelanda muestra que aplicar una base amplia de IVA con exenciones mínimas permite recaudar de forma eficiente, mientras que las preocupaciones de equidad se atienden con mayor eficacia mediante transferencias focalizadas y no a través de tarifas reducidas (OECD, 2022[25]).

El proyecto de Ley de Rescate Económico propone ampliar la base del IVA e introducir, a partir de 2028, EfectIVA, un mecanismo de devolución del IVA que reembolsa a personas en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad económica. Las devoluciones se calcularían a partir de facturas electrónicas y documentos equivalentes. Este enfoque está ampliamente alineado con las recomendaciones de la OCDE de sustituir los beneficios del IVA mal focalizados por compensaciones directas a los hogares vulnerables. Vincular las devoluciones a la facturación electrónica también podría incentivar a los consumidores a solicitar facturas y a las empresas a declarar sus transacciones, fortaleciendo el cumplimiento tributario y favoreciendo potencialmente la formalización. Sin embargo, la eficacia y la progresividad de la reforma dependerán de su capacidad para llegar a los hogares que tienen derecho a estas devoluciones, incluidos aquellos que compran en comercios informales o enfrentan dificultades para acceder a la facturación electrónica.

Gráfico 1.21. El recaudo del IVA se ve debilitado por amplias exenciones y tarifas reducidas que benefician desproporcionadamente a los hogares de mayores ingresos



Nota: Los bienes exentos están gravados a tarifa cero y permiten recuperar el IVA de los insumos, mientras que los bienes excluidos quedan fuera del sistema del IVA y no permiten recuperar el IVA de los insumos, lo que genera costos tributarios incorporados en los precios.
Fuente: (Mejia et al., 2025[29])

StatLink https://stat.link/b4kceo

Reducir la excesiva dependencia del impuesto de renta de personas jurídicas

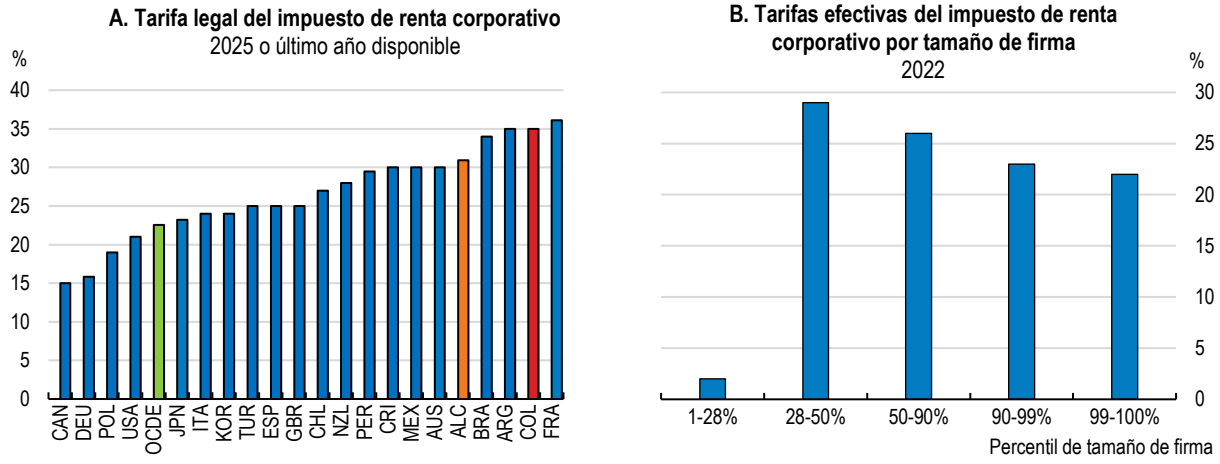
El recaudo del impuesto de renta de personas jurídicas (IRPJ) alcanzó cerca de 5% del PIB en 2024 y representa aproximadamente un tercio del recaudo tributario total, más del doble del promedio de la OCDE y muy por encima del promedio de ALC. La tarifa estatutaria del impuesto de renta de personas jurídicas es de 35% —una de las más altas de la OCDE (Gráfico 1.22, Panel A)—, con sobretasas temporales para entidades financieras, industrias extractivas y empresas de telecomunicaciones que pueden elevar las tarifas hasta niveles cercanos o superiores al 50% en algunos sectores. Al mismo tiempo, numerosas exenciones, regímenes preferenciales y tratamientos especiales estrechan la base gravable y generan una amplia dispersión de las tarifas efectivas entre sectores y empresas. Esta combinación de una tarifa nominal elevada y una base fragmentada desincentiva la inversión (Mejía and Arbelaéz, 2025[1]), favorece el traslado de utilidades y la planeación tributaria agresiva, y genera inequidades horizontales significativas.

El sistema genera un recaudo sustancial, pero a costa de la simplicidad, la neutralidad y la equidad horizontal, ya que las exenciones y los regímenes especiales producen una amplia dispersión de las tarifas efectivas entre empresas. Las diferencias en las tarifas efectivas entre empresas reflejan en gran medida el uso desigual de los gastos tributarios (Observatorio fiscal, 2024[43]) —incluidas exenciones, deducciones, regímenes preferenciales y descuentos—, que reducen la renta gravable y generan una amplia dispersión entre sectores y empresas, al tiempo que contribuyen a tarifas efectivas más bajas para las empresas de mayor tamaño y a inequidades horizontales significativas en la tributación empresarial (Gráfico 1.22, Panel B). Los gastos tributarios del impuesto de renta de personas jurídicas se concentran en incentivos sectoriales, depreciación acelerada, regímenes preferenciales y zonas económicas especiales (Heredia-Rodríguez, Salazar-Sáenz and Millán-Arias, 2025[39]). Las evaluaciones disponibles encuentran escasa evidencia de que estos incentivos generen inversión adicional, ganancias de productividad o efectos sostenidos sobre el empleo, lo que sugiere una redundancia significativa y un alto costo fiscal en relación con su impacto (Jenkins et al., 2025[44]). Las zonas económicas especiales y otros regímenes de libre comercio otorgan tarifas reducidas del impuesto de renta de personas jurídicas y otras ventajas tributarias; sin embargo, las evaluaciones sugieren efectos de derrame limitados hacia la economía doméstica y una débil adicionalidad en términos de inversión y creación de empleo (Jenkins et al., 2025[44]). Además, las zonas económicas especiales crean fuertes incentivos para la reasignación de utilidades más que para la actividad real, lo que erosiona la base gravable y pone en desventaja a las empresas situadas fuera de dichas zonas.

La tributación empresarial podría reequilibrarse mediante la ampliación de la base gravable y una reducción gradual de las tarifas estatutarias. Estudios previos de la OCDE han recomendado reducir gradualmente la tarifa nominal del impuesto de renta de personas jurídicas y, al mismo tiempo, eliminar progresivamente las exenciones y los regímenes especiales. La reforma tributaria de 2019 estableció por ley una reducción gradual de la tarifa estatutaria hasta 30% en 2022, pero esta decisión se revirtió en 2021 en medio de las presiones fiscales asociadas a la pandemia, con lo que la tarifa general volvió a 35%. La reforma tributaria de 2022 avanzó en la dirección de ampliar la base gravable al reducir ciertos gastos tributarios y limitar los tratamientos preferenciales. Si bien una reducción de las tarifas estatutarias podría implicar pérdidas de recaudo en el corto plazo, estas probablemente se compensarían en parte con el tiempo mediante una mayor inversión, una mejor asignación de recursos y un crecimiento más sólido, dependiendo del diseño de la reforma y de la respuesta de las empresas. Esta reducción de la tarifa debería ir acompañada de una revisión sistemática y una eliminación gradual de las exenciones y los regímenes preferenciales ineficientes. Una propuesta reciente alternativa consiste en sustituir la actual combinación de regímenes especiales, exenciones y tarifas diferenciadas por una única tarifa progresiva del impuesto de renta de personas jurídicas (Mejia et al., 2025[29]). Alinear las normas internas con el impuesto mínimo global de la OCDE/G20 e introducir disposiciones de tarifa efectiva mínima protegería la base gravable y permitiría reducir gradualmente las tarifas estatutarias sin erosionar el recaudo (OCDE, 2023).

El proyecto de Ley de Rescate Económico propone reducir la tarifa general del impuesto sobre la renta de las empresas del 35% al 33% en 2027 y al 31% a partir de 2028, en línea con las recomendaciones de la OCDE de reducir la carga tributaria empresarial. Sin embargo, el proyecto también propone un nuevo régimen de inversión (RUGE), que introduciría beneficios tributarios adicionales para grandes inversiones que cumplan determinados requisitos. Aunque estos incentivos podrían estimular la inversión, también corren el riesgo de aumentar la complejidad del sistema tributario y generar un trato desigual entre empresas, además de reducir la recaudación si terminan beneficiando principalmente a inversiones que se habrían realizado de todos modos. Cualquier nuevo incentivo a la inversión debería ser transparente, tener una duración limitada y someterse a evaluaciones periódicas de su coste fiscal y de la inversión adicional que genera.

Gráfico 1.22. Colombia tiene una de las tarifas estatutarias del impuesto de renta de personas jurídicas más altas de la OCDE, aunque las tarifas efectivas son menores y disminuyen con el tamaño de la empresa



Nota: ALC corresponde a un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. Francia aplica una tasa estándar del impuesto sobre sociedades del 25%, pero la tasa máxima alcanza el 36% para las empresas de gran tamaño —es decir, aquellas con ingresos superiores a 3.000 millones de euros— debido a un recargo temporal excepcional.
Fuente: OCDE, Revenue Statistics in OECD Member Countries; OCDE, Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean; (Observatorio fiscal, 2024[43])

StatLink https://stat.link/wb5e63

El recaudo del impuesto de renta de personas jurídicas también está concentrado en un grupo relativamente reducido de contribuyentes. Los datos administrativos de la DIAN muestran que los contribuyentes clasificados como grandes contribuyentes representaron, en promedio, 64% de los pagos directos del impuesto de renta de

personas jurídicas entre 2021 y 2025. Las reformas al impuesto empresarial deben cuidar de no generar vulnerabilidades adicionales derivadas de la distribución sesgada del tamaño de las empresas.

El impuesto municipal de industria y comercio (ICA) amplifica aún más las distorsiones creadas por el sistema de tributación empresarial. El ICA recauda cerca de 1% del PIB y constituye una fuente importante de ingresos municipales, pero, al gravar los ingresos brutos y no las utilidades, se acumula en cascada a lo largo de las cadenas de valor y penaliza a las empresas con márgenes bajos e intensivas en insumos (OECD et al., 2025[45]; OECD, 2022[25]). La amplia variación de tarifas y bases gravables entre municipios incrementa los costos de cumplimiento y las inequidades horizontales, especialmente para las empresas que operan en varias jurisdicciones. Aunque es parcialmente descontable del impuesto de renta de personas jurídicas, este beneficio favorece principalmente a las empresas rentables, traslada costos al presupuesto nacional y debilita la transparencia (OECD, 2022[25]). Reducir la dispersión de tarifas del ICA, armonizar las bases gravables y, con el tiempo, orientar gradualmente la movilización de ingresos locales hacia bases menos distorsionantes, como la tributación recurrente a la propiedad inmueble, apoyaría la productividad y la formalización preservando al mismo tiempo la autonomía fiscal municipal, en línea con recomendaciones previas de la OCDE. (OECD, 2022[25])

El régimen simplificado para pequeños contribuyentes, SIMPLE, también puede revisarse como parte de una reforma más amplia del impuesto de renta de personas jurídicas. El SIMPLE agrupa varios impuestos —incluidos el impuesto de renta de personas jurídicas y gravámenes locales como el impuesto de industria y comercio (ICA)— en un pago unificado único, y fue creado para promover la formalización y el empleo en las micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, alrededor de 42% de los inscritos en el SIMPLE ya contaba con un registro tributario (RUT), lo que sugiere una formalización adicional limitada, y los umbrales vigentes de ingresos permiten que empresas medianas se beneficien del régimen. La evidencia sobre efectos en el empleo es débil, mientras que las múltiples tarifas estatutarias por actividad incrementan la complejidad y abren oportunidades de elusión (Observatorio fiscal, 2024[46]). El diseño del régimen también genera discontinuidades abruptas en la tributación efectiva alrededor de los umbrales de elegibilidad (Gráfico 1.21, Panel B). Las empresas que pasan del SIMPLE al régimen ordinario enfrentan un aumento pronunciado de las tarifas marginales —de niveles cercanos a cero a tarifas próximas al 30%—, lo que debilita los incentivos al crecimiento empresarial e induce a las empresas a permanecer por debajo del umbral. Simplificar el régimen y reducir el techo de ingresos, al tiempo que se refuerza el monitoreo, permitiría focalizar mejor a las microempresas y limitar las filtraciones hacia empresas más grandes y ya formales. Además, suavizar la transición entre el SIMPLE y el régimen ordinario —introduciendo una eliminación gradual del tratamiento preferencial a medida que las empresas crecen— evitaría aumentos abruptos de las tarifas marginales que desincentivan la expansión empresarial. Las evaluaciones en curso sobre el diseño del régimen también señalan que existe margen para alinear mejor los umbrales de elegibilidad y las clasificaciones de actividad con la capacidad contributiva de los contribuyentes.

Ampliar el impuesto de renta de personas naturales fortaleciendo los incentivos a la formalización

El impuesto de renta de personas naturales (IRPN) desempeña un papel muy limitado en Colombia. El recaudo del impuesto de renta de personas naturales es de aproximadamente 1,6% del PIB —uno de los más bajos de la OCDE— y representa apenas 7,3% del recaudo tributario total, frente a participaciones mucho más altas en la mayoría de las economías de la OCDE. Solo cerca de 5% de los colombianos paga impuesto de renta de personas naturales, y un trabajador con el salario promedio no paga este impuesto. (OECD, 2024[26])

Los umbrales de entrada elevados limitan drásticamente la base del impuesto de renta de personas naturales. Solo una pequeña proporción de los trabajadores presenta declaración, y esta se concentra en los percentiles superiores de ingreso (Gráfico 1.23, Panel A). La obligación de declarar aplica únicamente a partir de niveles altos de ingreso bruto —cerca de 3,7 veces el salario mediano—, mientras que el tramo con tarifa de 0% se extiende hasta aproximadamente 2,9 veces el salario mediano en términos de renta gravable, niveles muy superiores a los observados en la mayoría de los países de la OCDE y en los pares regionales (OECD, 2024[26]). Como resultado, muchas personas con ingresos potencialmente gravables no están obligadas a declarar y permanecen fuera del sistema del impuesto de renta (Mejia et al., 2025[29]). Las tarifas efectivas del impuesto

de renta de personas naturales son sustancialmente inferiores a las tarifas estatutarias debido a las amplias exenciones, deducciones y tratamientos preferenciales aplicables a las distintas categorías de ingreso (cédulas) (Gráfico 1.23, Panel B). Las personas de altos ingresos excluyen una proporción elevada de su ingreso bruto —particularmente en las cédulas de pensiones y de ganancias ocasionales—, de modo que las tarifas efectivas en el tramo superior se sitúan muy por debajo de las tarifas marginales nominales. (Mejia et al., 2025[29])

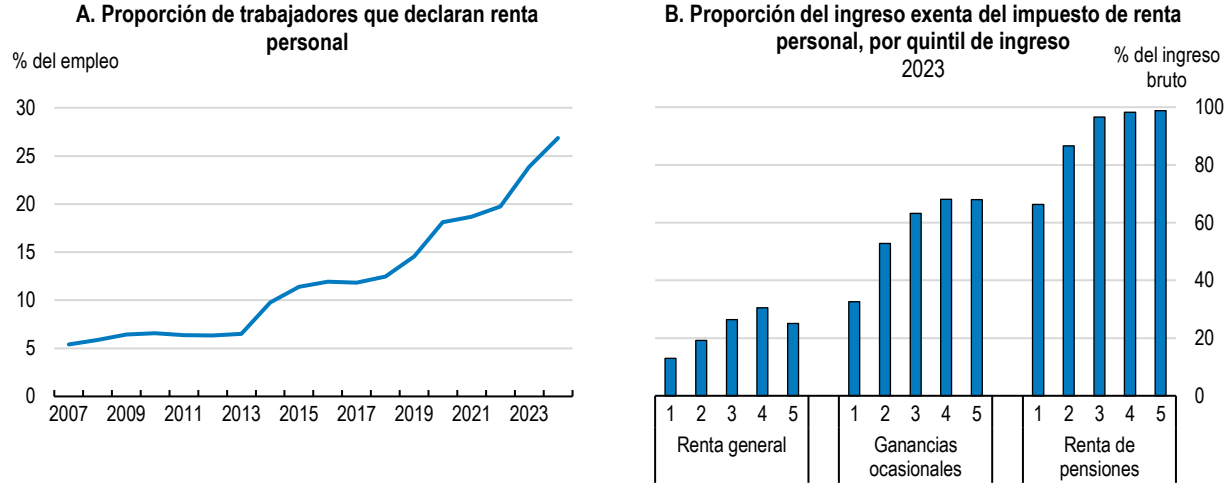
Una reforma del impuesto de renta de personas naturales debería ampliar la base gravable y, al mismo tiempo, mejorar los incentivos a la formalización. La reforma podría combinar una reducción gradual de los umbrales tanto para declarar como para generar obligación tributaria efectiva en el impuesto de renta de personas naturales y una disminución de las deducciones y los gastos tributarios, con contribuciones a la seguridad social progresivas, lo que aumentaría la progresividad y reduciría la informalidad, como ya se ha recomendado en el pasado (OECD, 2022[37]; OECD, 2024[26]; OECD, 2025[31]). Reducir la tarifa de entrada, actualmente de 19%, podría facilitar la transición hacia el sistema del impuesto de renta. Unas contribuciones a la seguridad social progresivas basadas en el ingreso laboral apoyarían la formalización laboral, en particular para los trabajadores de bajos ingresos (véase el Capítulo 2). Al mismo tiempo, reducir las deducciones y los gastos tributarios mal focalizados —en particular las exenciones pensionales y el tratamiento preferencial de las ganancias ocasionales, que benefician principalmente a las personas de altos ingresos— reduciría la brecha entre las tarifas estatutarias y las efectivas y fortalecería la equidad y la movilización de recursos. Introducir una base gravable mínima para los ingresos no laborales y fortalecer los criterios de selección para auditoría en casos de deducciones inusualmente elevadas contribuiría además a frenar la planeación tributaria agresiva entre los contribuyentes de mayores ingresos. Avanzar hacia una declaración universal y obligatoria del impuesto de renta de personas naturales, incluso cuando no haya impuesto a cargo, combinada con declaraciones digitales prediligenciadas y un amplio reporte de información por terceros facilitado por la digitalización de la administración tributaria (Capítulo 4), ampliaría la cobertura de información, ayudaría a construir con el tiempo una cultura de cumplimiento tributario y fortalecería el cumplimiento manteniendo bajas las cargas administrativas, como lo demuestran varios países de la OCDE como España, Dinamarca y Estonia (OECD, 2020[47]). Esto ayudaría a reducir la evasión del impuesto de renta de personas naturales, que algunos estudios estiman cercana al 30% del recaudo potencial (Fergusson and Hofstetter, 2022[40]). El efecto conjunto de esta reforma sería progresivo, al incorporar más contribuyentes al sistema con tarifas de entrada más bajas, aliviar la carga de las contribuciones sociales para los trabajadores de bajos ingresos y limitar las deducciones y los tratamientos preferenciales que benefician desproporcionadamente a las personas de altos ingresos.

El proyecto de Ley de Rescate Económico propone ampliar la base del impuesto sobre la renta de las personas naturales mediante una reducción del umbral de ingresos exentos y la introducción de una tarifa marginal del 9% para los niveles más bajos de renta gravable. Según las estimaciones del Gobierno, el umbral a partir del cual se comienza a pagar el impuesto sobre la renta pasaría de ingresos brutos mensuales superiores a 5,1 veces el salario mínimo de 2026 a aproximadamente 2,9 veces, dependiendo de las deducciones y exenciones aplicables. Los datos del DANE indican que solo el 8,5% de los asalariados percibía ingresos superiores a tres salarios mínimos en 2025, lo que sugiere que el nuevo umbral afectaría principalmente a trabajadores situados en la parte alta de la distribución salarial (DANE, 2025[48]).

El proyecto también propone modificar las contribuciones de los empleadores a la seguridad social, manteniendo las exenciones para los trabajadores que ganan hasta dos salarios mínimos – alrededor del 85% de los trabajadores que declararon ingresos laborales en 2025, según el DANE – e introduciendo o aumentando las contribuciones por encima de ese umbral. Estas medidas podrían ampliar la base tributaria y reforzar la financiación de la protección social. Sin embargo, el aumento de las contribuciones podría elevar los costes laborales no salariales para algunos trabajadores y desincentivar el empleo formal, especialmente en torno a los umbrales a partir de los cuales aumentan las contribuciones. Por ello, será importante evaluar cuidadosamente sus efectos sobre la formalización y la declaración de ingresos laborales. También debería analizarse el impacto distributivo conjunto de los cambios en el impuesto sobre la renta de las personas naturales, el IVA y las contribuciones sociales, para garantizar que el paquete de medidas en su conjunto mantenga un carácter progresivo.

La tributación de los dividendos y del patrimonio podría rediseñarse para reducir distorsiones preservando la progresividad. En Colombia, los dividendos que ya han sido gravados en cabeza de la sociedad enfrentan tarifas adicionales en cabeza de la persona natural de entre 7,5% y 20%, mientras que las utilidades no gravadas están sujetas a un tratamiento distinto, lo que genera complejidad e incentivos a la reclasificación (Observatorio fiscal, 2024[46]). Una mejor integración de la tributación empresarial y personal —limitando la doble tributación de las utilidades distribuidas y manteniendo una tarifa moderada en cabeza de la persona natural— reduciría el costo de la financiación con capital propio, mejoraría la neutralidad entre deuda y capital y apoyaría la inversión sin menoscabar la progresividad.

Gráfico 1.23. Pocos trabajadores declaran renta, mientras que las exenciones tributarias aumentan con el nivel de ingreso



Nota: El Panel B muestra en el eje horizontal las distintas cédulas del sistema cedular del impuesto de renta de personas naturales de Colombia: la cédula general (rentas de trabajo, de capital y no laborales), la cédula de pensiones y la cédula de ganancias ocasionales (GGOO).
Fuente: (Mejia et al., 2025[29]), Fedesarrollo.

StatLink https://stat.link/grfcs2

Liberar más recaudo de la tributación recurrente a la propiedad y de los impuestos saludables y ambientales

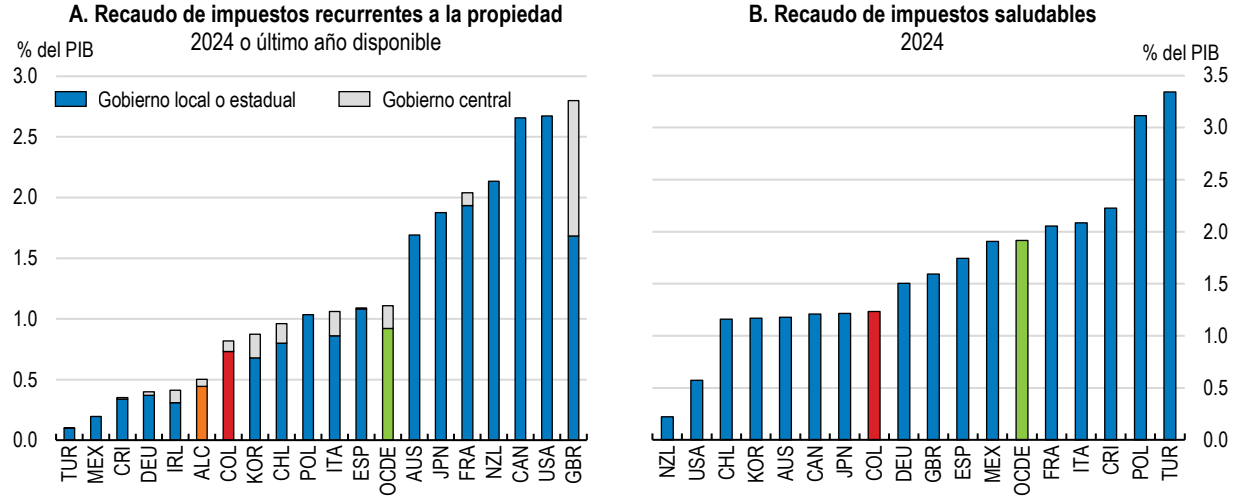
Los impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble recaudan cerca de 0,8% del PIB y 7,4% del recaudo tributario total, una participación relativamente alta en el contexto de ALC, pero con margen significativo de crecimiento dadas las grandes diferencias en los valores de la propiedad y en la cobertura entre municipios (Gráfico 1.24, Panel A). Las bases gravables se han visto históricamente limitadas por valores catastrales desactualizados, una cobertura territorial incompleta y una fiscalización débil, particularmente en los municipios pequeños y rurales. Los avances en el catastro multipropósito se han acelerado (Recuadro 1.2). Los principales retos radican ahora en completar la cobertura nacional, asegurar actualizaciones periódicas de los avalúos en línea con los precios de mercado, fortalecer la capacidad administrativa municipal para traducir el catastro actualizado en un mayor recaudo efectivo y enfrentar la resistencia política a los incrementos de los avalúos. Introducir tarifas locales más progresivas del impuesto predial —especialmente en las grandes ciudades— y vincular una parte de las transferencias intergubernamentales al desempeño en el recaudo ayudaría a convertir las mejoras catastrales en ganancias sostenidas de recaudo, fortaleciendo al mismo tiempo la autonomía fiscal local. (OECD, 2025[49])

Los impuestos al consumo con fines de salud sobre el alcohol, el tabaco y las bebidas azucaradas siguen estando subutilizados en comparación con la mayoría de los países de la OCDE (Gráfico 1.24, Panel B). La reforma tributaria de 2022 introdujo un nuevo impuesto a las bebidas azucaradas y a los alimentos ultraprocesados e incrementó la tributación al tabaco, lo que constituye un paso importante hacia la alineación de los objetivos

fiscales y de salud pública. No obstante, las tarifas siguen por debajo de los niveles recomendados por la OMS en varias categorías, y el potencial real de recaudo no se ha materializado plenamente. Aumentar gradualmente las tarifas de estos impuestos e indexarlas a la inflación —de manera consistente con las orientaciones de la OMS y con análisis recientes de la OCDE sobre la tributación al tabaco en ALC— generaría recaudo adicional y mejoraría los resultados en salud (OECD, 2024[50]). La tributación de las plataformas de juegos de azar en línea sigue siendo otra fuente de ingresos subaprovechada, y elevar la tributación efectiva en este segmento podría movilizar alrededor de 0,2% del PIB (IMF, 2025[51]). El proyecto de Ley de Rescate Económico propone aumentar determinados impuestos al consumo, lo que podría contribuir a incrementar la recaudación y, al mismo tiempo, favorecer los objetivos de salud pública.

La tributación ambiental también ofrece margen tanto para movilizar recaudo como para lograr una mayor alineación con los objetivos climáticos. Aunque Colombia ha establecido uno de los marcos de fijación de precios al carbono más avanzados de la región, la señal efectiva de precio del carbono sigue siendo débil una vez se consideran las exenciones y los subsidios a los combustibles fósiles, y los impuestos relacionados con el medio ambiente recaudan apenas 0,6% del PIB, muy por debajo de los niveles de la OCDE (véase el Capítulo 3). Aumentar gradualmente los impuestos al carbono y a los combustibles, y reciclar parte de los recursos hacia transferencias monetarias focalizadas para proteger a la población vulnerable y hacia inversión verde productiva, fortalecería la consolidación fiscal a la vez que apoyaría la transición energética. El proyecto de Ley de Rescate Económico incluye propuestas para reforzar determinados impuestos ambientales, en línea con las recomendaciones de la OCDE. Complementariamente, la eliminación gradual de los subsidios al diésel que aún persisten podría reforzar las señales de precios y reducir los costes fiscales.

Gráfico 1.24. Persiste un margen significativo para aumentar el recaudo de los impuestos recurrentes a la propiedad y de los impuestos saludables



Nota: ALC corresponde a un promedio simple de Chile, Costa Rica y México.
Fuente: OCDE, Revenue Statistics in OECD Member Countries.

StatLink https://stat.link/b4lvod

Fortalecer la administración tributaria

Los cambios en la estructura del sistema tributario deberían complementarse con una reforma que fortalezca la administración tributaria (DIAN) a fin de asegurar ganancias duraderas en el cumplimiento. Las estimaciones sugieren que la evasión tributaria genera pérdidas de recaudo superiores a 5% del PIB en Colombia (OECD, 2024[26]). Colombia ha ampliado la facturación electrónica, el reporte digital y otras herramientas informáticas, pero las restricciones de capacidad, la débil interoperabilidad entre bases de datos y las brechas de implementación han limitado su impacto, mientras que las proyecciones recientes del Marco Fiscal de Mediano Plazo han sobrestimado reiteradamente las ganancias de recaudo esperadas de un mayor cumplimiento.

Colombia podría concentrarse en ampliar el uso de información de terceros y de declaraciones prediligenciadas, fortalecer los cruces de información entre datos tributarios, de seguridad social y aduaneros, profundizar la auditoría y la fiscalización basadas en riesgo, y mejorar la dotación de personal, la capacidad analítica y la gobernanza de la DIAN. Como se analiza en el Capítulo 3, una mayor digitalización puede apoyar estos esfuerzos al mejorar la integración de datos, reducir los costos de cumplimiento, fortalecer la detección de la evasión y la elusión y elevar la eficiencia administrativa. Combinadas con reformas de ampliación de la base gravable, estas medidas aumentarían la probabilidad de que las ganancias en cumplimiento se traduzcan en un recaudo duradero y predecible. No obstante, la experiencia de Colombia sugiere que las ganancias derivadas de las reformas a la administración tributaria suelen materializarse de manera gradual y con frecuencia resultan inferiores a las proyecciones iniciales. Por ello, la planeación fiscal debería apoyarse en supuestos conservadores, y los compromisos de gasto adicionales solo deberían asumirse una vez que las ganancias de recaudo asociadas al cumplimiento se hayan materializado efectivamente y hayan demostrado ser duraderas.

El proyecto de Ley de Rescate Económico propone medidas adicionales para combatir la evasión fiscal y reforzar los mecanismos de control, junto con mecanismos temporales para regularizar las obligaciones tributarias pendientes. El mecanismo EfectIVA también podría mejorar el cumplimiento tributario al incentivar a los consumidores a solicitar facturas electrónicas y facilitar el registro de las transacciones comerciales. Sin embargo, la eficacia de estos mecanismos dependerá de la capacidad administrativa, la interoperabilidad de los sistemas de información y el acceso a la facturación electrónica por parte de empresas de distintos tamaños.

Tabla 1.6. Recomendaciones de política

PRINCIPALES HALLAZGOS	RECOMENDACIONES (recomendaciones clave en negrita)
La inversión privada sigue siendo débil, lo que refleja una elevada incertidumbre de política y regulatoria, altos costos de financiamiento, cuellos de botella en permisos y licencias y un debilitamiento de la credibilidad macroeconómica.	Reducir la incertidumbre de política mejorando la predictibilidad regulatoria y fortaleciendo el diseño ex ante de las políticas para apoyar la inversión privada.
La inflación se mantiene persistente y elevada, por encima de la meta del banco central, con riesgos de efectos de segunda vuelta pese a condiciones monetarias restrictivas. La indexación automática y generalizada de salarios, precios administrados y tarifas con respecto a los previos aumentos del salario mínimo genera persistencia inflacionaria y retrasa la convergencia hacia la meta de 3%.	**Mantener una postura monetaria restrictiva hasta que la inflación y las expectativas muestren una convergencia clara y sostenida hacia la meta de 3%.** Limitar los vínculos automáticos con respecto a los ajustes del salario mínimo.
El Banco de la República goza de una fuerte autonomía institucional. No obstante, el marco de gobernanza exige la presencia del Ministro de Hacienda para celebrar las sesiones de la Junta Directiva, lo que puede generar vulnerabilidades para la conducción de la política monetaria y es poco frecuente entre los bancos centrales con esquema de inflación objetivo.	**Realizar una revisión independiente del marco de gobernanza de la política monetaria, con el fin de preparar una reforma que asegure la independencia operativa del Banco de la República.**
El sistema bancario permanece bien capitalizado y líquido, pero los bancos y las instituciones financieras no bancarias están cada vez más expuestos a la deuda pública, mientras que unas condiciones financieras más restrictivas y una creciente interconexión aumentan el riesgo sistémico. El marco prudencial para grandes exposiciones ha sido fortalecido y se encuentra en implementación.	Fortalecer la supervisión macroprudencial sobre la exposición de los bancos y de las entidades no bancarias a la deuda pública, con el fin de contener el riesgo sistémico. Completar la implementación en curso de la regulación de grandes exposiciones en todas las instituciones supervisadas y fortalecer la supervisión de las instituciones financieras no bancarias para salvaguardar la estabilidad financiera.
La ampliación de los déficits fiscales y el aumento de la deuda pública, que exigieron de manera reiterada el uso de mecanismos de excepción, debilitaron la credibilidad de la política fiscal y elevaron las primas de riesgo soberano, incrementando la carga del esfuerzo de estabilización sobre la política monetaria.	**Implementar una estrategia de consolidación creíble y gradual para asegurar un retorno gradual al cumplimiento de la regla fiscal.** Adoptar proyecciones de ingresos y gastos más conservadoras e implementar mecanismos automáticos de corrección que aseguren ajustes oportunos y creíbles cuando no se cumplan las metas fiscales.
La capacidad del consejo fiscal (CARF) para ejercer una vigilancia independiente y continua está limitada por un financiamiento insuficiente e inestable y por una autonomía administrativa restringida, que incluye la dependencia de procedimientos ministeriales para la contratación de personal y las decisiones operativas.	Asegurar un financiamiento adecuado y estable para el CARF y fortalecer su autonomía operativa, incluida una mayor independencia en la ejecución presupuestal y en la gestión del talento humano, para respaldar una vigilancia fiscal efectiva e independiente.
El ajuste al gasto público está limitado por ineficiencias, entre ellas la deficiente focalización de las transferencias sociales y los subsidios, la escaza evaluación sistemática de los programas de gasto y las rigideces estructurales del gasto que reducen la flexibilidad fiscal, disminuyendo el espacio fiscal y la efectividad de la política pública.	**Fortalecer la focalización de las transferencias sociales y los subsidios, eliminar gradualmente los subsidios al diésel, institucionalizar las revisiones de gasto y abordar las rigideces presupuestales para generar espacio fiscal a la vez que se reducen las distorsiones.** Ampliar el presupuesto orientado a resultados para mejorar la eficiencia del gasto.
Un sistema tributario con bases estrechas y distorsionante, resultado de numerosas excepciones y de la dependencia de la tributación corporativa, limita la capacidad recaudatoria y reduce la equidad del sistema.	**Adoptar una reforma tributaria integral, implementada gradualmente a lo largo de varios años, que amplíe las bases del IVA y del impuesto de renta, reequilibre la carga tributaria desde la renta corporativa hacia la renta personal, fortalezca la tributación sobre la propiedad y ambiental y refuerce la administración tributaria.**
La deficiente aplicación de la ley y la escasa coordinación entre los organismos de control —junto con la ausencia de un régimen integral de protección a denunciantes— reducen la capacidad de disuasión y debilitan la rendición de cuentas en los casos de corrupción.	**Establecer un marco robusto de protección a denunciantes y fortalecer el intercambio sistemático de información y la coordinación entre las instituciones de control e integridad pública, con el fin de mejorar la detección, la priorización y la sanción efectiva de los casos de corrupción.**
Las amplias exenciones del IVA (5,6%) reducen los ingresos y benefician de manera desproporcionada a los hogares de mayores ingresos y a las grandes empresas.	Reducir las exenciones y las tarifas reducidas del IVA a un conjunto acotado de bienes y servicios básicos claramente definidos y compensar a los hogares vulnerables mediante transferencias focalizadas.
Una tributación corporativa alta y heterogénea distorsiona la inversión y	Reducir gradualmente las tarifas estatutarias y ampliar la base del

reduce la neutralidad. El régimen SIMPLE —un sistema tributario simplificado que agrupa varios impuestos en un único pago para las pequeñas empresas— tiene un impacto limitado sobre la formalización, permite que se beneficien empresas relativamente grandes y genera discontinuidades tributarias abruptas que desincentivan el crecimiento empresarial.	impuesto de renta corporativo eliminando los regímenes preferenciales, con el fin de mejorar la neutralidad. Reformar el régimen SIMPLE para focalizarlo mejor en las micro y pequeñas empresas y suavizar las transiciones, de modo que se apoye el crecimiento empresarial.
La baja cobertura del impuesto de renta de personas naturales y las amplias exenciones limitan la progresividad y la movilización de ingresos.	Reducir gradualmente los umbrales de entrada del impuesto de renta de personas naturales, recortar las exenciones de los altos ingresos —en particular la exención de los ingresos pensionales y el tratamiento preferencial de las ganancias ocasionales— y ampliar la obligación de declarar y el reporte por terceros para aumentar el cumplimiento y fortalecer la progresividad.
Los bajos ingresos por impuestos a la propiedad reflejan avalúos desactualizados y una capacidad municipal desigual.	Completar la cobertura catastral a nivel nacional e implementar revalúos periódicos de la propiedad alineados con los precios de mercado, con el fin de fortalecer la base gravable e incrementar el recaudo.
La elevada rigidez del gasto limita la flexibilidad fiscal y reduce la capacidad de reasignar recursos. Las transferencias intergubernamentales con destinación específica de rango constitucional (SGP) están ligadas a los ingresos corrientes de la Nación y su asignación sectorial está en gran medida predefinida para educación y salud, lo que limita la reasignación discrecional. La reciente reforma del SGP incrementa estas transferencias, pero sin especificar con claridad las responsabilidades de gasto correspondientes, lo que eleva el riesgo de mandatos sin financiación, duplicación de funciones y presiones fiscales adicionales.	Reformar las reglas de destinación específica e indexación que rigen las transferencias intergubernamentales, con el fin de reducir las dinámicas automáticas de gasto y alinear mejor las transferencias con las condiciones fiscales y las necesidades de servicio. Asegurar que la futura ley de competencias reasigne con claridad las responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno.

References

Arbeláez, M. et al. (2021), *A Fiscal Rule to Achieve Debt Sustainability in Colombia*, Inter-American Development Bank, https://doi.org/10.18235/0003048. [14]

Ávila-Montealegre, O. et al. (2025), *Macroeconomic Effects of the Minimum Wage in an Emerging Economy with Labor Informality*. [5]

Banco de España (2026), *Report on the Latin America economy*. [6]

Banrep (2026), *Informe de Política Monetaria - Abril 2026*. [52]

Banrep (2026), *Informe de Política Monetaria - Enero 2026*. [3]

Banrep (2025), *Informe de Política Monetaria - Enero 2025*. [2]

Banrep (2025), *Recuadro 2: Inflexibilidad del gasto público en Colombia: análisis de la composición y evolución del Presupuesto General de la Nación, 2000-2024 - Informe de Junta Directiva al Congreso de la República, julio 2025*. [27]

Banrep (2025), *Reporte de Estabilidad Financiera. Segundo Semestre 2025*. [13]

Beer, S. (2022), "How to Evaluate Tax Expenditures", *IMF How To Notes*, Vol. 2022/005, p. 1, https://doi.org/10.5089/9798400221507.061. [42]

CARF (2026), *Comunicado No. 22*. [20]

CARF (2025), *Comunicado No. 20*. [19]

CARF (2025), *Informe al Congreso - septiembre 2025*. [17]

CARF (2025), *Pronunciamiento N. 16*. [18]

CARF (2025), *Pronunciamiento N.15*. [16]

CARF (2024), *Informe del CARF al Congreso de la República de Colombia. Setiembre 2024.* [21]

Contraloría (2025), *La paradoja de la regaías en Colombia*. [36]

DANE (2025), *Mesa de concertación salarial 2025. Resultados Operaciones Estadisticas DANE*, https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/press-GEIH-Insumos%20contextoMesaConcertacion-2026.pdf. [48]

EUAA (2025), *COI Report - Colombia: Country Focus*, https://www.euaa.europa.eu/publications/coi-report-colombia-country-focus-0. [11]

Fergusson, L. and M. Hofstetter (2022), *The Colombian Tax System: A Diagnostic Review and Proposals for Reform*. [40]

Garda, P. and M. Koelle (forthcoming), *Fiscal Shocks and Exchange Rate Dynamics in Colombia*. [7]

Guillemette, Y. and J. Château (2023), *Long-Term Scenarios: Incorporating the Energy Transition, OECD Economic Policy Papers 33*, https://doi.org/10.1787/153ab87c-en. [22]

Heredia-Rodríguez, L., M. Salazar-Sáenz and G. Millán-Arias (2025), *Tax expenditures country report: Colombia*, https://doi.org/10.23661/cr7.2025. [39]

IGAC (2026), *Colombia alcanza un hito histórico en Catastro Multipropósito*. [9]

IMF (2025), "Colombia", *IMF Staff Country Reports*, Vol. 2025/280, p. 1, https://doi.org/10.5089/9798229025713.002. [4]

IMF (2025), "Colombia", *IMF Staff Country Reports*, Vol. 2025/281, p. 1, https://doi.org/10.5089/9798229026116.002. [51]

Jenkins, G. et al. (2025), *Systematic Review of Evidence on the Impact of Tax Incentives in Latin American and Caribbean Countries*, Inter-American Development Bank, https://doi.org/10.18235/0013797. [44]

Koutsogeorgopoulou, V. and H. Morgavi (2025), "Ageing populations, their fiscal implications and policy responses", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1844, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/6aec03b3-en. [23]

Kroc (2025), *Navigating the waters of peace*. [10]

Mejía, L. and M. Arbelaéz (2025), *¿Qué explica la caída de la inversión en Colombia?*, http://hdl.handle.net/11445/4854. [1]

Mejia, L. et al. (2025), *Una estrategia de ajuste fiscal*. [29]

MFMP (2025), *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. [15]

Observatorio fiscal (2024), *La Tributación por tamaño de empresa: otra forma de desigualdad en Colombia*. [43]

Observatorio fiscal (2024), *Nuevas propuestas de reforma para una tributación más eficiente y progresiva*, Pontifica Universidad Javeriana. [46]

OECD (2026), *Anti-Corruption and Integrity Outlook 2026: Harnessing the Integrity Advantage*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/16708b78-en. [33]

OECD (2026), *Foundations for Growth and Competitiveness 2026*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/40a7532f-en. [8]

OECD (2025), *Expanding Social Protection and Addressing Informality in Latin America*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/86c1fd38-en. [31]

OECD (2025), *OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report on Colombia: Implementing the Convention and Related Legal Instruments*, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/223c7071-en. [34]

OECD (2025), *Quality Budget Institutions: Developments in OECD countries*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/8e811202-en. [24]

OECD (2025), *Reconnecting Bogotá: Towards a Stronger Fiscal Pact*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/559f2ecd-en. [49]

OECD (2024), *OECD Economic Surveys: Colombia 2024*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a1a22cd6-en. [26]

OECD (2024), "Selective spending reviews in Chile", *OECD Papers on Budgeting*, No. 2024/05, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/bb9194fe-en. [30]

OECD (2024), *Tobacco Taxation in Latin America and the Caribbean: A Call for Tobacco Tax Reform*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/080cd662-en. [50]

OECD (2023), *PISA 2022 Results (Volume I and II) - Country Notes: Colombia*. [28]

OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Colombia 2022*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/04bf9377-en. [37]

OECD (2022), *OECD Tax Policy Reviews: Colombia 2022*, OECD Tax Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/054722db-en. [25]

OECD (2020), *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ca274cc5-en. [47]

OECD, DIAN, MEF (2021), *Tax Expenditures Report*. [38]

OECD et al. (2025), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2025*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7594fbdd-en. [45]

Redonda, A., C. von Haldenwang and S. Berg (2023), ""Evaluation of tax expenditures: conceptual frameworks and international experience". [41]

Transparencia por Colombia (2025), *Balance de la acción pública del Gobierno Nacional en materia anticorrupción a los tres años de gestión*. [35]

UNODC (2025), *Monitoring of territories with presence of coca crops*. [12]

Zuluaga, D. and L. Tejerina (2025), *Treinta años de focalización social en Colombia: del Sisbén al registro social de hogares. Estudio de caso del sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales y del registro social de hogares de Colombia*, Inter-American Development Bank, https://doi.org/10.18235/0013640. [32]



2 Prepararse para el cambio demográfico: aprovechar las oportunidades y adaptarse al envejecimiento en Colombia

Paula Garda, OCDE

Colombia está avanzando rápidamente en su transición demográfica, con una marcada disminución de la fecundidad y un aumento de la esperanza de vida, lo que deja una ventana de oportunidad limitada para prepararse para el envejecimiento de la población. Se proyecta que la población en edad de trabajar alcanzará su punto máximo a principios de la década de 2040, tras lo cual el envejecimiento se acelerará y la tasa de dependencia de la vejez se duplicará en el lapso de una generación, por lo que la acción temprana resulta esencial. Mantener el crecimiento y la sostenibilidad fiscal dependerá cada vez más de hacer un mejor uso de la fuerza laboral. La baja participación laboral de las mujeres y los jóvenes, sumada a la informalidad generalizada, limitan la oferta laboral efectiva y las densidades de cotización, mientras que la cobertura pensional sigue siendo baja. Este capítulo propone una estrategia de reforma secuenciada: priorizar medidas que incrementen el empleo formal y las cotizaciones, ampliar la atención a la primera infancia y la formación profesional para aumentar la participación y las competencias, y reformar gradualmente el sistema pensional para respaldar vidas laborales más prolongadas y la sostenibilidad fiscal.

2.1. Del dividendo demográfico al rápido envejecimiento

Colombia está avanzando rápidamente en su transición demográfica, lo que deja una ventana de oportunidad limitada para prepararse para el envejecimiento. La fecundidad ha caído desde niveles superiores al de reemplazo (es decir, 2,1) a principios de la década de 1990 a alrededor de 1,1 nacimientos por mujer en 2024, mientras que la esperanza de vida ha aumentado de manera constante a 77 años, en comparación con 81 y 75 en la OCDE y ALC. Aunque Colombia aún se beneficia de una población relativamente joven, esta fase favorable será de corta duración: se proyecta que la población en edad de trabajar alcanzará su punto máximo a principios de la década de 2040, tras lo cual el envejecimiento se acelerará y la tasa de dependencia de la vejez se duplicará en el lapso de una generación (Recuadro 2.1). Si bien la transición demográfica de Colombia es a grandes rasgos similar a la de sus pares regionales, el envejecimiento avanzará a un ritmo significativamente más rápido que en la mayoría de los países de la OCDE. Este cronograma comprimido significa que la transición demográfica que se desarrolló a lo largo de medio siglo en las economías de la OCDE ocurrirá en poco más de dos décadas en Colombia, lo que deja mucho menos tiempo para que los sistemas del mercado laboral, de pensiones y de salud se adapten, por lo que resulta esencial realizar reformas tempranas y bien secuenciadas para evitar futuras presiones fiscales y sociales.

El envejecimiento de la población corre el riesgo de socavar el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal, especialmente si va acompañado de un bajo aprovechamiento de la fuerza laboral y una informalidad persistentemente alta. A medida que aumenta la proporción de personas mayores, mantener el crecimiento y las finanzas públicas dependerá cada vez más del tamaño, la calidad y la formalidad de la fuerza de trabajo. Sin embargo, Colombia entra en esta transición con una baja participación laboral entre las mujeres y los jóvenes, transiciones deficientes de la escuela al trabajo y un empleo informal generalizado que da lugar a historias de cotización cortas y fragmentadas. Estas debilidades estructurales ya se traducen en una baja cobertura pensional, especialmente entre las mujeres. Sin una acción decidida mientras la ventana demográfica permanezca abierta, es probable que el envejecimiento poblacional amplifique la escasez de mano de obra, reduzca las bases de cotización y aumente las presiones fiscales en las próximas décadas.

Las condiciones demográficas y del mercado laboral varían notablemente en todo el país. Las regiones más urbanas y desarrolladas, como Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca, muestran un envejecimiento más avanzado, lo que refleja disminuciones más tempranas de la fecundidad, una mayor esperanza de vida, una mayor participación laboral femenina y una formación de la familia más tardía. Por el contrario, las regiones rurales y más pobres — incluyendo gran parte del Caribe y del Pacífico, así como otros departamentos periféricos— siguen siendo demográficamente más jóvenes, pero sufren un menor aprovechamiento laboral, caracterizado por una elevada inactividad juvenil, una menor participación femenina, peores resultados en materia de competencias y una informalidad más generalizada. Los migrantes venezolanos se concentran en las principales zonas urbanas y regiones fronterizas, lo que añade presión a la oferta laboral, pero también ofrece oportunidades si se integran adecuadamente. Estas disparidades determinan tanto el ritmo del envejecimiento como el margen para movilizar la fuerza de trabajo entre las regiones. Las políticas para adaptarse al envejecimiento de la población deben tener en cuenta explícitamente las asimetrías regionales en los mercados laborales, la productividad y el acceso a los servicios, en consonancia con los marcos de política existentes, como la Política Nacional de Trabajo Decente (CONPES 4189) y las estrategias territoriales conexas.

Recuadro 2.1. Colombia se envejecerá rápidamente

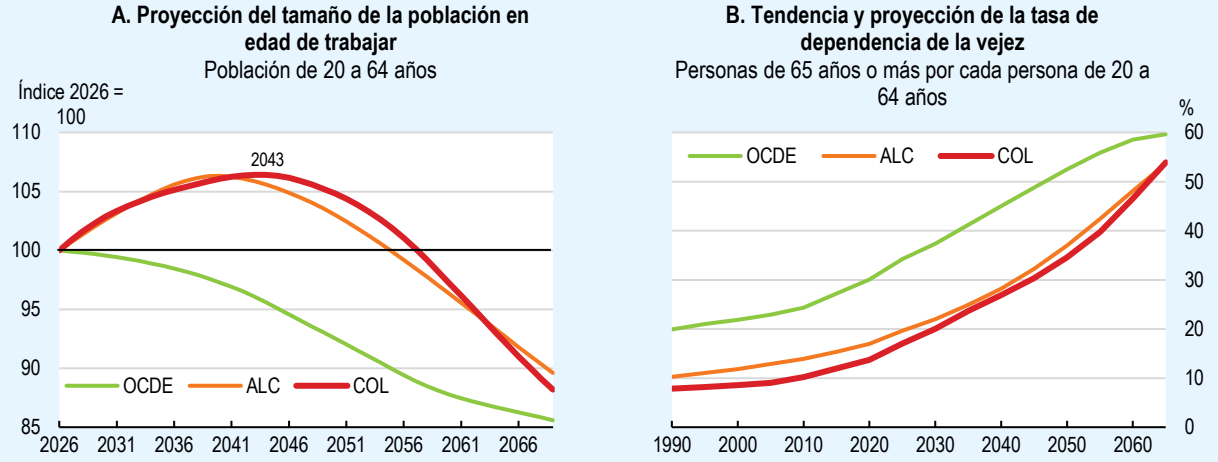
La población en edad de trabajar sigue creciendo mientras que la pirámide poblacional muestra generaciones jóvenes aún de tamaño considerable, al tiempo que la proporción de adultos mayores se sitúa muy por debajo de la de los países de altos ingresos (Gráfico 2.1). Esta estructura favorable se invertirá en las próximas dos décadas.

Las proyecciones de la OCDE indican que la población en edad de trabajar continuará expandiéndose durante unos 15 años y alcanzará su punto máximo hacia 2043, situándose aproximadamente un 6% por encima de su

nivel de 2026, antes de iniciar un descenso sostenido (Gráfico 2.1, panel A). Este cambio refleja una disminución persistente de la fecundidad y un aumento de la esperanza de vida.

El envejecimiento avanzará rápidamente según los estándares internacionales. En 2026, Colombia cuenta con alrededor de 17 personas de 65 años o más por cada 100 personas en edad de trabajar, en comparación con un promedio de 34 en la OCDE. Se proyecta que esta tasa de dependencia de la vejez se duplicará en 24 años, convergiendo hacia los niveles de la OCDE alrededor de 2060, lo que implica una transición demográfica mucho más rápida que la de la mayoría de las economías avanzadas (Gráfico 2.1, panel B). Para 2060, habrá aproximadamente una persona mayor por cada dos personas en edad de trabajar (es decir, una tasa de dependencia de la vejez cercana al 55%).

Gráfico 2.1. La población en edad de trabajar de Colombia alcanzará su punto máximo en la década de 2040 y la dependencia de la vejez se duplicará en el lapso de una generación

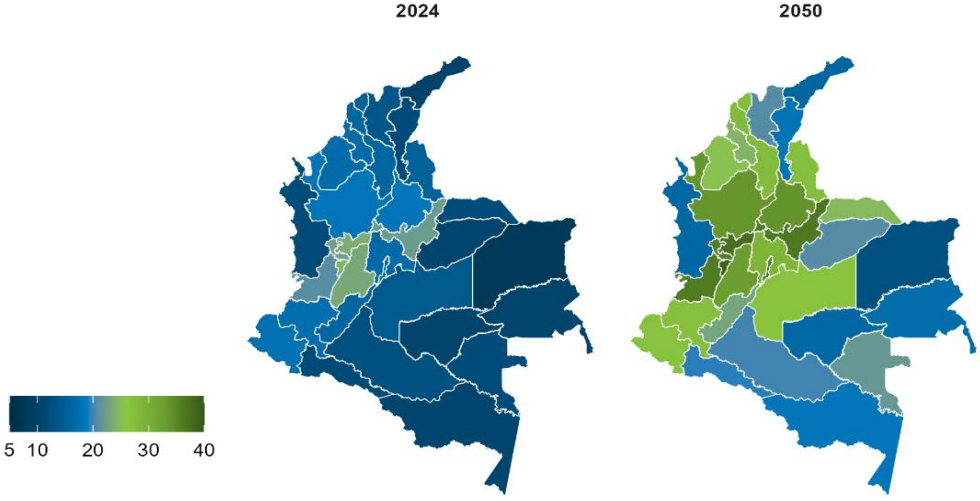


Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. Al igual que ocurre con las proyecciones demográficas a largo plazo, el momento exacto y la magnitud de estas tendencias están sujetos a incertidumbre y pueden variar según los supuestos sobre fecundidad, mortalidad y migración entre las distintas fuentes.
Fuente: OCDE (2025), Pensions at a glance 2025; ONU DAES, Population Division (2024), World Population Prospects 2024, Edición en Línea.

StatLink https://stat.link/9fw0it

Gráfico 2.2. Algunas regiones están envejeciendo mucho más rápido que otras

Tasa de dependencia de la vejez %, población de 65 años o más con respecto a la población de 20 a 64 años



Fuente: Proyecciones de población del DANE con base en el censo nacional (CNPV 2018).

StatLink https://stat.link/7ejyqp

Ante este contexto, la programación y secuencia de las reformas resultan cruciales. La prioridad en la próxima década debe ser la adopción de medidas que puedan movilizar plenamente la fuerza laboral subutilizada de Colombia y expandir la formalidad laboral para elevar las densidades de cotización, al tiempo que se amplía la base gravable. Estas incluyen políticas para impulsar el empleo formal femenino, apoyar la transición de los jóvenes al trabajo formal, mejorar la integración de los migrantes y reducir la informalidad, las cuales deben priorizarse de inmediato mientras la ventana demográfica permanezca abierta. Durante esta fase, las políticas que amplían la oferta laboral efectiva y la formalidad pueden traducirse directamente en un mayor PIB per cápita, un incremento de los ingresos tributarios y una mayor densidad de cotización. Las reformas que afectan principalmente los perfiles de gasto y los parámetros de derechos, en particular la reforma pensional y la reestructuración del sistema de salud, requieren de plazos prolongados de maduración y deben comenzar ahora para garantizar que puedan consolidarse antes de que las tasas de dependencia aumenten marcadamente en las décadas de 2040 y 2050. Las marcadas disparidades regionales implican que las políticas demográficas y del mercado laboral no pueden ser de aplicación uniforme, sino que deben diferir territorialmente; así, las regiones más jóvenes requerirán mayores inversiones en atención a la primera infancia, educación y transición laboral juvenil.

Este capítulo expone cómo Colombia puede aprovechar el dividendo demográfico remanente mientras se prepara para un rápido envejecimiento. Se estructura en torno a dos áreas de política complementarias. La Sección 2.2 se centra en fortalecer la oferta laboral formal a lo largo del ciclo de vida. Analiza primero la informalidad como un desafío transversal central y examina cómo la reducción de las barreras a la creación de empleo formal y el fortalecimiento de la capacidad de las empresas para generar puestos de trabajo formales son esenciales para que una mayor participación y vidas laborales más prolongadas se traduzcan en mayores densidades de cotización, una mejor seguridad de ingresos en la vejez y mayor sostenibilidad fiscal a medida que se acelera el envejecimiento de la población. A continuación, analiza reformas complementarias que mejoren la empleabilidad formal entre las mujeres, los jóvenes y los migrantes —a través de la ampliación de la atención a la primera infancia, el fortalecimiento de las trayectorias de la educación al trabajo y una mejor integración en el mercado laboral— de modo que los avances en la oferta laboral se materialicen en empleos formales, mitigando las presiones demográficas. La Sección 2.3 analiza posteriormente cómo la política pensional puede respaldar la sostenibilidad fiscal a medida que aumentan las tasas de dependencia, mediante el fortalecimiento de los incentivos para carreras de cotización más largas y continuas. Hacer frente al cambio demográfico requerirá en última instancia un enfoque de política coordinado que abarque los mercados laborales, la educación, la productividad, los sistemas de cuidado y la protección social. Junto con un mayor empleo formal, unas vidas laborales más prolongadas ampliarían las bases de cotización y tributarias, respaldarían la productividad y fortalecerían la sostenibilidad fiscal. Si bien otras políticas más amplias relacionadas con el envejecimiento —incluida una mayor prevención en salud y atención primaria, una mejor prestación de cuidados a largo plazo y medidas que mantengan la empleabilidad y la capacidad laboral de los trabajadores mayores— también son críticas y deben abordarse pronto debido a sus largos plazos de aplicación y al aumento de las enfermedades crónicas, este capítulo se centra en la formalización laboral y las reformas pensionales porque son las dos palancas más inmediatas para ampliar la base de cotizantes y mejorar los ingresos en la vejez a medida que se acelera el envejecimiento, sobre la base de las reformas recientes, incluidas las reformas laboral y pensional y otras medidas (Tabla 2.1).

Tabla 2.1. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre políticas sociales

Recomendaciones anteriores de la OCDE	Medidas adoptadas desde el Estudio Económico de 2024
Avanzar en una estrategia integral para reducir la informalidad, que incluya el fortalecimiento de las competencias, el refuerzo del cumplimiento de las leyes laborales y tributarias, la reducción de las cargas tributarias corporativas y regulatorias, y la disminución de las contribuciones a la seguridad social para los trabajadores de menores ingresos.	La reforma laboral de 2025 establece los contratos a término indefinido como regla general, regula el trabajo en plataformas y el trabajo rural, introduce la posibilidad de realizar cotizaciones a la seguridad social por días o semanas, y exige contratos escritos y la afiliación completa a la seguridad social para los trabajadores domésticos y las madres comunitarias. Se anunciaron subsidios temporales a la nómina para mujeres, jóvenes y trabajadores mayores a través del programa CREA EMPLEO, pero no se implementaron por completo. El programa Empleos para la Vida del Ministerio del Trabajo otorga subsidios para la contratación de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad. El gobierno reforzó la capacidad de inspección laboral, amplió el modelo de inspección rural, endureció los controles y las sanciones a la subcontratación abusiva y actualizó los sistemas digitales de gestión de casos para mejorar la detección, el seguimiento y la resolución de infracciones laborales. Esto se complementa con esfuerzos más amplios, que incluyen la Política Nacional de Trabajo Decente y enfoques para integrar a los trabajadores de la economía popular en las estrategias de formalización.
Identificar a los estudiantes que necesitan apoyo, establecer un sistema para apoyar a aquellos en riesgo de abandonar el sistema educativo y brindarles tutorías dirigidas.	El gobierno ha ampliado los programas de recuperación del aprendizaje y tutorías dirigidos a estudiantes con pérdidas de aprendizaje y a aquellos en riesgo de deserción, como parte de los esfuerzos para fortalecer la permanencia escolar tras la pandemia.
Continuar ampliando el acceso a centros de educación inicial y cuidado, priorizando las zonas rurales y los niños vulnerables.	Ha avanzado la implementación del Sistema Nacional de Cuidado adoptado en 2022, con medidas que desde 2024 buscan ampliar los servicios de cuidado y mejorar la coordinación de las políticas de primera infancia y cuidado entre instituciones y territorios.

El paquete de reformas requiere una estrategia fiscal coherente, especialmente en el contexto de la posición fiscal ya restringida de Colombia y las continuas necesidades de consolidación analizadas en el Capítulo 1. Si bien varias medidas implican un gasto público adicional —en particular en atención a la primera infancia, educación y formación—, otras, como la reforma pensional, están diseñadas para contener los costos fiscales relacionados con el envejecimiento y ampliar la base de cotización. Con el tiempo, la disminución del tamaño de las cohortes podría aliviar parcialmente las presiones de gasto en educación y cuidado infantil. Las reformas para facilitar la formalización son esenciales para ampliar la base de cotización y fortalecer los ingresos tributarios con el tiempo, además de que pueden impulsar la productividad a largo plazo. Por lo tanto, garantizar la sostenibilidad fiscal exige secuenciar las reformas de manera que primero se asegure el espacio fiscal —a través de mayores ingresos tributarios, una mayor eficiencia del gasto y un crecimiento más sólido de la formalización y la productividad— antes de incrementar gradualmente el gasto adicional, en consonancia con la estrategia de consolidación trazada en el Capítulo 1.

2.2. Fortalecimiento de la oferta laboral formal a lo largo del ciclo de vida

Esta sección analiza las reformas que determinarán si Colombia puede “envejecer mejor” al sostener el crecimiento y la protección social a medida que aumentan las tasas de dependencia. El desafío central es expandir el empleo y la participación hacia puestos de trabajo formales y productivos, de modo que las trayectorias laborales se traduzcan en cotizaciones continuas y pensiones adecuadas. En primer lugar, analiza la informalidad y las políticas que pueden reducir las barreras a la creación de empleo formal. Luego, examina las reformas complementarias que mejoran la participación formal en el mercado laboral entre las mujeres, los jóvenes y los migrantes, las cuales generarán los mayores dividendos demográficos cuando se traduzcan en empleo formal e historias de cotización sostenidas. Los esfuerzos de política pública han reconocido cada vez más a los trabajadores informales y de la “economía popular” como un grupo diferenciado que requiere vías de formalización a la medida.

2.2.1. Abordar la informalidad a lo largo del ciclo de vida para prepararse para el envejecimiento poblacional

La informalidad se redujo de más del 60% en 2020 a alrededor del 55% en 2025 (véase el Capítulo 1). Sin embargo, más de la mitad de todos los trabajadores son informales, con tasas que superan el 60% en algunas regiones y entre los jóvenes, las mujeres y las poblaciones rurales (Gráfico 2.3 y Capítulo 1). La alta informalidad actual se traduce en historias de cotización cortas y fragmentadas, lo que debilita la suficiencia de las pensiones futuras y erosiona la

base cotizante precisamente a medida que se acelera el envejecimiento de la población, agravando las presiones fiscales (Banrep, 2026[1]). Más allá de las cotizaciones a las pensiones, una mayor formalización también ampliaría las bases del impuesto sobre la renta y sobre el consumo, fortaleciendo la sostenibilidad fiscal en general.

Recuadro 2.2. Medir el alcance de la informalidad

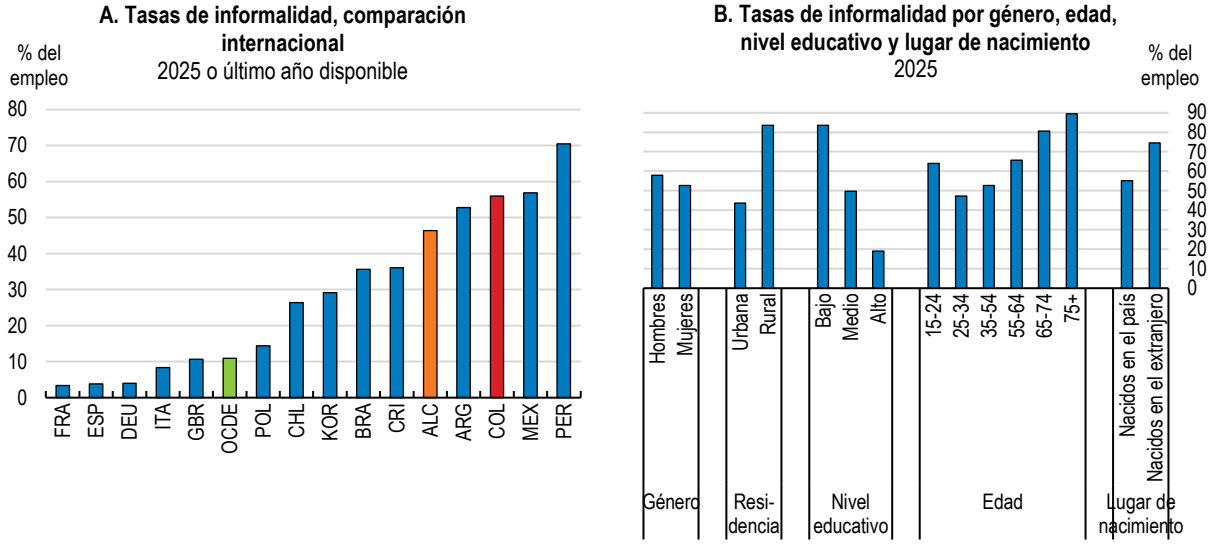
La informalidad se refiere a los empleos y actividades económicas que operan al margen de algunos aspectos de las regulaciones laborales, tributarias o de protección social. Es diferente de la ilegalidad. Muchas actividades informales son legales, pero no están registradas o no cumplen con los requisitos laborales o de seguridad social, mientras que las actividades ilegales involucran bienes o servicios prohibidos por la ley, como el tráfico de drogas, la minería ilegal o el contrabando.

Coexisten varias definiciones de informalidad. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) distingue entre empleo informal (empleos que carecen de protección social o de acuerdos formales de empleo) y empleo en el sector informal (empleos en empresas no registradas o muy pequeñas). La medida estándar utilizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia es muy similar e incluye: empleados y trabajadores domésticos que no cotizan a la seguridad social; trabajadores independientes y empleadores que operan en negocios no registrados o establecimientos de hasta cinco trabajadores; y trabajadores familiares no remunerados.

Como resultado, el empleo en una microempresa a menudo se utiliza como una variable aproximada de la informalidad en las estadísticas laborales de Colombia, lo que refleja la fuerte asociación entre la actividad económica a pequeña escala, la baja productividad y la limitada cobertura de la seguridad social. Sin embargo, la informalidad se refiere en última instancia a las características de la relación laboral y no solo al tamaño de la empresa.

Desde la perspectiva del ciclo de vida, la informalidad socava la capacidad de Colombia para beneficiarse de una mayor participación en todos los grupos de edad (Gráfico 2.4). Entre los jóvenes, el ingreso a través de empleos informales a menudo genera efectos de cicatrización de largo plazo, atrapando a los trabajadores en empleos informales y limitando sus cotizaciones a lo largo de la vida. Entre las mujeres, las interrupciones de la carrera profesional vinculadas a las responsabilidades de cuidado suelen traducirse en un reingreso informal, ampliando las brechas de género en los ingresos y en los resultados pensionales. Los trabajadores a mitad de su carrera laboral aún dispondrían de un margen de 10 a 20 años para acumular cotizaciones significativas si el empleo formal se expande ahora. Entre los trabajadores mayores, la informalidad impide el acceso a la pensión, obligándolos a seguir trabajando por necesidad y no por elección, lo que aumenta la dependencia de las transferencias no contributivas y de la atención en salud financiada con fondos públicos. La baja participación de los trabajadores mayores en actividades de capacitación refuerza un círculo vicioso de competencias débiles, baja productividad e informalidad, lo que limita tanto su empleabilidad como los incentivos de las empresas para retenerlos o contratarlos. Sin un progreso decidido en materia de formalización antes de que se cierre la ventana demográfica, Colombia corre el riesgo de llegar a la década de 2040 con una cohorte numerosa de trabajadores mayores que carezcan de derechos pensionales suficientes, lo que ejercerá una presión creciente sobre las finanzas públicas. Por lo tanto, prepararse para un rápido envejecimiento exige sentar las bases para vidas laborales más prolongadas y formales.

Gráfico 2.3. La informalidad sigue siendo elevada, especialmente en las zonas rurales y en los sectores de baja productividad, y varía marcadamente según las características de los trabajadores



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. El Panel A reporta el empleo informal basado en la definición de la OIT, según la cual los trabajadores informales son aquellos en empleos que carecen de protección legal o social (incluidos los empleados sin cobertura de seguridad social, así como los trabajadores por cuenta propia, empleadores y trabajadores familiares no remunerados en empresas informales), independientemente del tipo de empleador. El Panel B utiliza la definición del DANE, que clasifica como informales a: (i) empleados y trabajadores domésticos sin cotizaciones a la seguridad social; (ii) trabajadores independientes y empleadores en empresas no registradas o pequeñas (de hasta cinco trabajadores); y (iii) trabajadores familiares no remunerados, excluyendo a los empleados del gobierno. Por lo tanto, es posible que ambas medidas no coincidan.
Fuente: OIT; DANE.

StatLink https://stat.link/rgako5

La informalidad está impulsada por una combinación de presiones de costos laborales, vacíos regulatorios y de fiscalización, una baja percepción del retorno de la protección social contributiva y una baja productividad empresarial. Los elevados costos laborales no salariales y las brechas estructurales de productividad mantienen la informalidad, especialmente en la parte inferior de la distribución salarial. Como se destacó en los Estudios Económicos de la OCDE para Colombia de 2022 y 2024, los costos laborales no salariales se mantienen elevados en relación con la productividad (OECD, 2025[2]). Estimaciones recientes muestran que el costo mínimo de formalizar a un trabajador informal equivalía a alrededor del 80% del salario medio de un trabajador informal en 2023 (Gráfico 2.5), impulsado en gran medida por los impuestos a la nómina, los aportes parafiscales y las cotizaciones a la seguridad social, carga que se ha incrementado desde 2013. Además, debido a que las cotizaciones se calculan por lo general sobre un ingreso base de cotización mínimo vinculado al salario mínimo legal, las personas con ingresos inferiores al salario mínimo (o con ingresos intermitentes o a tiempo parcial por debajo de dicho piso) con frecuencia no pueden cotizar de manera proporcional, lo que efectivamente las mantiene al margen del sistema pensional contributivo. Se introdujo cierta flexibilidad a través de reformas anteriores y recientes que permiten cotizaciones a la seguridad social para el trabajo a tiempo parcial, aunque su cobertura sigue siendo limitada (Tabla 2.1). Hacer que los impuestos a la nómina y las cotizaciones sociales sean progresivos en los trabajos de bajos ingresos, y facilitar la agregación de cotizaciones provenientes de múltiples empleadores reduciría las barreras a la formalidad. Dado que la mayoría de los trabajadores de bajos ingresos e intermitentes están excluidos actualmente del sistema contributivo, reducir su carga de cotización ampliaría principalmente la cobertura y los derechos pensionales futuros, en lugar de reducir los niveles de los beneficios. Las pérdidas de ingresos a corto plazo serían limitadas, ya que la mayoría de los trabajadores que se beneficiarían de menores cotizaciones sociales ya se encuentran fuera del sistema, mientras que la formalización ampliaría gradualmente la base de cotización. Con el tiempo, la progresividad también podría implicar mayores cotizaciones a las pensiones en la parte superior de la distribución salarial para garantizar tasas de reemplazo adecuadas para todos los trabajadores. La experiencia

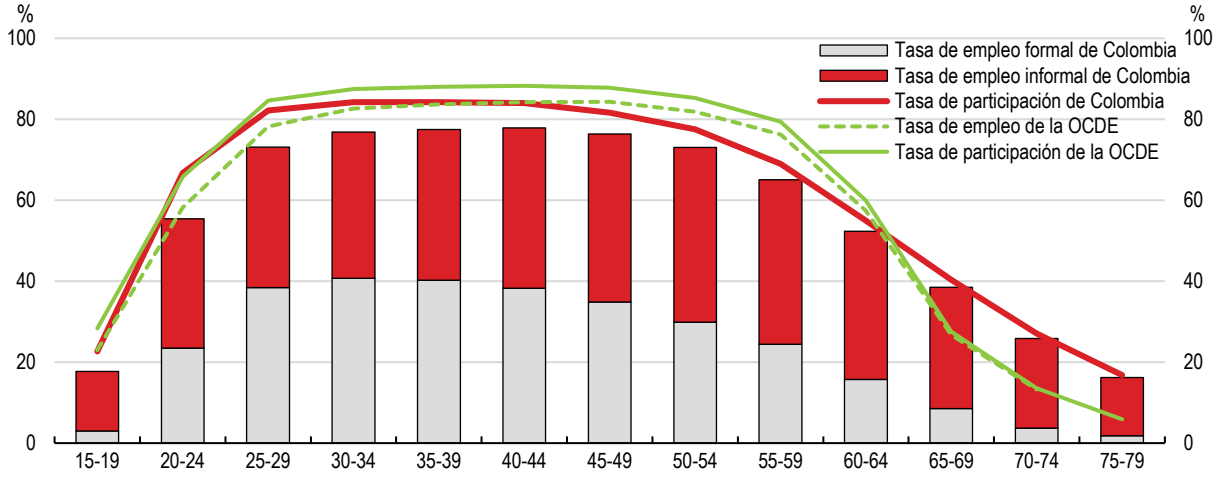
internacional muestra que la reducción de los costos laborales no salariales puede respaldar la formalización (Recuadro 2.3). Las reformas también serán más efectivas si los trabajadores perciben que la protección social contributiva vale lo que cuesta, lo que exige fortalecer el vínculo creíble entre las cotizaciones y los derechos pensionales, evitando financiar con cargos sobre la nómina programas que estén débilmente vinculados a las prestaciones individuales.

Reducir los costos laborales no salariales y las cotizaciones a la seguridad social en la parte inferior de la distribución salarial generaría rendimientos demográficos especialmente elevados. Los trabajadores jóvenes, las mujeres y los trabajadores mayores están sobrerrepresentados entre los empleos de bajos salarios, informales, a tiempo parcial e intermitentes formales, para quienes los costos laborales no salariales representan una barrera vinculante para el empleo formal. Por lo tanto, menores costos de nómina facilitarían el ingreso formal de los trabajadores jóvenes, respaldarían el reingreso y la retención de las mujeres tras las interrupciones en su carrera laboral, y ayudarían a los trabajadores mayores a permanecer en el empleo formal o a transitar hacia este, en lugar de salir de forma prematura hacia la informalidad. Focalizar los alivios a las cotizaciones en estos grupos maximizaría las ganancias en la densidad de cotización durante la ventana demográfica restante, fortaleciendo la base pensional futura.

La reforma laboral de 2025 puede ayudar a reducir la informalidad, aunque su impacto neto sigue siendo incierto. Algunas medidas apoyan la formalización, como la regulación del trabajo en plataformas, esquemas de cotización más flexibles para los trabajadores rurales y requisitos obligatorios de registro y contratación para trabajadores domésticos y madres comunitarias, junto con esfuerzos más amplios en el marco del Trabajo Decente y para los trabajadores de la economía popular. Sin embargo, los aumentos en los costos laborales —como el incremento de los recargos nocturnos y dominicales y los mayores costos de los contratos de aprendizaje— pueden pesar sobre la contratación formal, especialmente en los sectores de baja productividad. Además, los considerables aumentos del salario mínimo legal, que reflejan los esfuerzos recientes de política pública por fortalecer los niveles mínimos de vida, han elevado el piso de costos del empleo formal en relación con la productividad, alcanzando una razón entre el salario medio y el salario mínimo del 100% en 2025, lo que sitúa a Colombia entre las más altas de la OCDE (véase el Capítulo 1).

Gráfico 2.4. La informalidad es prevalente a lo largo del ciclo de vida

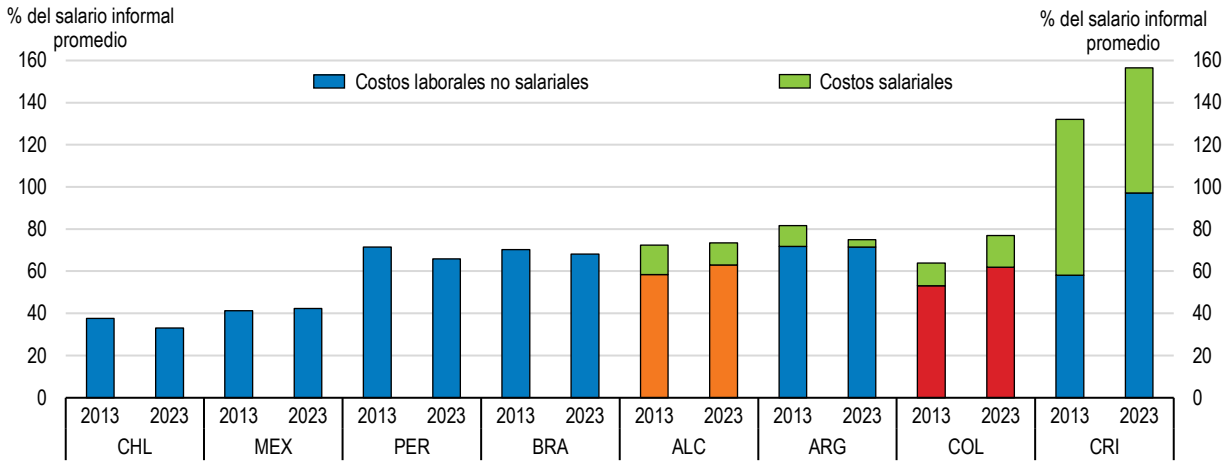
Tasas de empleo y participación por edad, 2025



Fuente: Base de datos de estadísticas laborales de la OCDE; DANE, GEIH.

StatLink https://stat.link/ixh7nz

Gráfico 2.5. El costo de formalizar a los trabajadores informales es demasiado alto



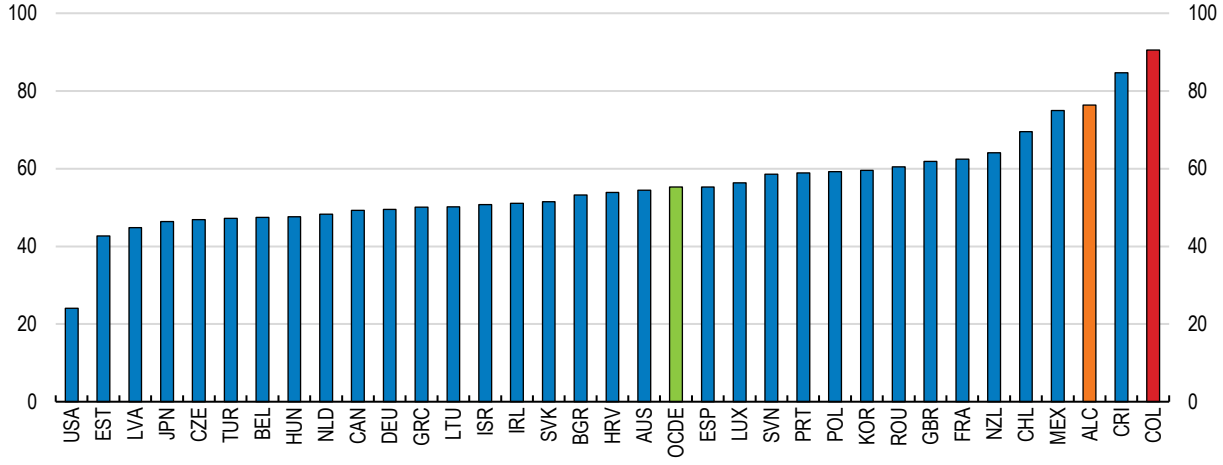
Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: (Alaimo, Altamirano Montoya and Minaya, 2026[3]).

StatLink https://stat.link/byq45z

Reducir únicamente los costos laborales no salariales no será suficiente para lograr una formalización duradera. La fijación del salario mínimo debe garantizar que los ajustes futuros del salario mínimo estén guiados por evaluaciones técnicas independientes de la inflación, la productividad y su impacto potencial en el empleo informal y otras dinámicas del mercado laboral (véase el Capítulo 1) para limitar los efectos adversos sobre la contratación formal. Esto es de especial importancia dado que el salario mínimo se ha elevado al 91% del salario mediano —el más alto de la OCDE (Gráfico 2.6)— y se mantiene elevado en relación con la productividad, en particular en los sectores de baja productividad, las regiones y para los trabajadores jóvenes. Los aumentos recientes parecen haber superado la evolución subyacente de la productividad, lo que refuerza esta preocupación.

Gráfico 2.6. El salario mínimo relativo es el más alto de la OCDE

Salario mínimo, % del salario mediano de trabajadores a tiempo completo, 2025 o año más reciente



Fuente: Base de datos de estadísticas laborales de la OCDE.

StatLink https://stat.link/8hwo4n

Como se enfatizó en el Estudio Económico de la OCDE de 2024, los esfuerzos para reducir la informalidad deben combinarse con un mayor cumplimiento de la norma, capacidad administrativa y reformas que mejoren la productividad. Una mejor coordinación entre las autoridades tributarias y de seguridad social, sistemas de registro y reporte mejorados e inspecciones laborales basadas en riesgos reforzarían el cumplimiento y respaldarían una formalización sostenida. Las políticas que apoyan el crecimiento de la productividad empresarial, incluida la digitalización, pueden facilitar el cumplimiento de las regulaciones tributarias y laborales y permitir que las empresas —en particular las mipymes— crezcan y operen formalmente. Acelerar la adopción digital, mejorar las competencias digitales y reducir las barreras para la incorporación de tecnología pueden, por lo tanto, reforzar la formalización y la productividad de manera simultánea (véase el Capítulo 4). Otras medidas que mejoren el entorno empresarial —como el fortalecimiento de la competencia, la reducción de las cargas regulatorias y la mejora de las prácticas de gestión y de las competencias de la fuerza laboral— mejorarían aún más la capacidad de las empresas para expandir el empleo formal y contribuir a la sostenibilidad fiscal a medida que se acelera el envejecimiento de la población, como se ha destacado en sucesivos Estudios Económicos de la OCDE para Colombia (OECD, 2022[4]; OECD, 2024[5]). Simplificar los procedimientos de registro y cumplimiento, en particular para las micro y pequeñas empresas, reduciría aún más las barreras a la formalización y aumentaría la efectividad de las reformas de costos laborales. Las políticas complementarias que amplían el acceso a los servicios financieros y al crédito también pueden facilitar la formalización entre las pequeñas empresas y los trabajadores independientes.

Recuadro 2.3. Ejemplos internacionales de reducción de los costos laborales no salariales y su impacto en el empleo

La evidencia de la reforma de 2012 en Colombia ilustra que la reducción de los costos laborales no salariales puede respaldar el empleo formal y la productividad, con efectos más intensos entre los trabajadores de bajos ingresos y las empresas más pequeñas, donde la informalidad es más frecuente (Bonilla et al., 2026[6]). Un enfoque estrechamente relacionado consiste en subsidiar directamente el empleo formal: la experiencia con el subsidio a la nómina dirigido a las mipymes en Colombia —Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF)— muestra que la reducción de los costos laborales no salariales genera aumentos significativos y persistentes en el empleo formal, especialmente entre la población vulnerable, lo que sugiere que los alivios de costos bien focalizados pueden proteger y fortalecer los empleos formales más allá de la duración del subsidio (Bonilla-Mejía et al., 2025[7]).

Türkiye introdujo reducciones focalizadas geográficamente en las cotizaciones a la seguridad social a cargo de los empleadores en las provincias menos desarrolladas, incluyendo subsidios para los trabajadores recién registrados. Las evaluaciones encuentran en general aumentos en el empleo registrado, especialmente entre los trabajadores de bajos salarios y las pequeñas empresas, aunque con costos fiscales considerables y cierta pérdida de eficienciao (gasto que no genera impacto) (Betcherman, Daysal and Pagés, 2010[8]; Asik et al., 2022[9]).

Francia ha aplicado durante mucho tiempo reducciones considerables en las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores concentradas cerca del salario mínimo, con evidencia de ganancias de empleo para los trabajadores de baja cualificación, aunque entre los riesgos de diseño se incluyen las trampas de bajos salarios y las distorsiones por umbrales (Bozio and Wasmer, 2024[10]).

2.2.2. Aumentar la participación laboral formal de las mujeres

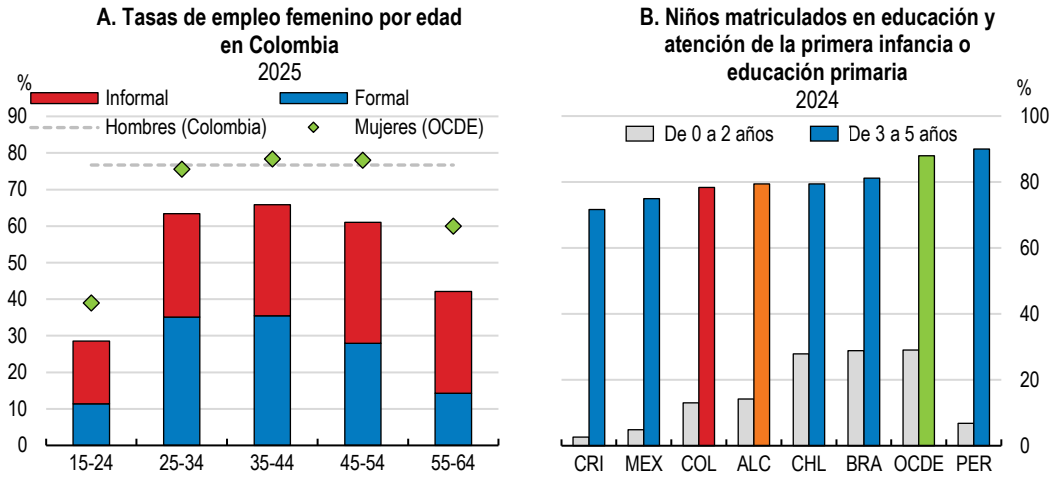
La subutilización del trabajo femenino sigue siendo una de las mayores restricciones para que Colombia pueda aprovechar su ventana demográfica. Las tasas de empleo se sitúan por debajo de los referentes de la OCDE y regionales en todos los grupos de edad, pero de manera particular durante las edades centrales de la vida laboral (25-54 años), lo que indica una oferta laboral no aprovechada sustancial a lo largo del ciclo de vida (Gráfico 2.7, Panel A). Ante el rápido envejecimiento, las mayores ganancias demográficas antes de 2040 provendrán muy

probablemente del aumento de la participación entre las mujeres de 25 a 54 años, al tiempo que se apoya a las mujeres mayores para extender sus vidas laborales e historias de cotización.

Una restricción clave detrás de estas brechas de participación es la distribución desigual de las responsabilidades de cuidado no remunerado, la cual se intensifica marcadamente con la maternidad. La evidencia para Colombia muestra que las brechas de género en participación, informalidad, desempleo e ingresos son notoriamente mayores entre las mujeres con hijos —especialmente aquellas con hijos pequeños—, lo que destaca a las restricciones de cuidado como un factor clave de los débiles resultados en el mercado laboral (OECD, 2025[11]; Stampini et al., 2025[12]; OECD, 2023[13]; ANIF, 2024[14]). La maternidad también desplaza el empleo femenino hacia esquemas con mayor flexibilidad de tiempo, pero más vulnerables —como el trabajo a tiempo parcial, el empleo por cuenta propia y la informalidad laboral (Berniell et al., 2023[15]) —, lo que concuerda con el hecho de que las madres intercambian calidad del empleo y protección social por flexibilidad cuando las necesidades de cuidado son elevadas. Esto ayuda a explicar por qué el empleo informal sigue estando ampliamente extendido entre las mujeres, lo que se traduce en historias de cotización más cortas y pensiones más bajas. Estos efectos se ven agravados por las disparidades regionales: en las zonas más pobres y rurales, especialmente en las regiones del Caribe y el Pacífico, el acceso limitado al cuidado infantil, las menores oportunidades en el mercado laboral y la mayor informalidad amplifican las penalizaciones por maternidad y reducen aún más la participación femenina. La alta fecundidad adolescente, en particular entre los grupos vulnerables, también debilita el logro educativo y la participación futura en el mercado laboral.

Ampliar el acceso a una educación y atención a la primera infancia asequible y de alta calidad sigue siendo una palanca de política clave para elevar la participación laboral formal de las mujeres, como se destacó en el Estudio Económico de la OCDE para Colombia de 2024 (2024[5]). La cobertura para niños menores de tres años sigue siendo baja según los estándares de la OCDE y varía ampliamente entre regiones, registrándose las mayores brechas en los municipios más pobres (Gráfico 2.7, Panel B). El gasto público en Atención y Educación a la Primera Infancia (AEPI) es de alrededor del 0,4% del PIB —aproximadamente la mitad del promedio de la OCDE— y las proporciones de niños por docente se encuentran entre las más altas de la OCDE, lo que señala restricciones de calidad. La evidencia para Colombia muestra que los programas estructurados de primera infancia (Hogares Comunitarios de Bienestar) mejoran los resultados cognitivos y socioemocionales, particularmente para los niños desfavorecidos, con efectos duraderos en el logro educativo y las perspectivas en el mercado laboral (Bernal and Fernández, 2013[16]; Bernal, Giannola and Nores, 2024[17]). Estas ganancias se acumulan con el tiempo, aumentando las tasas de finalización de la secundaria y las probabilidades de empleo formal más adelante en la vida (OECD, 2025[18]). Las estimaciones sugieren que lograr el acceso universal a los servicios de primera infancia para niños de entre 0 y 5 años en Colombia podría requerir un gasto público cercano al 1% del PIB (Bernal, 2019[19]). A corto plazo, la ampliación del acceso debe priorizar a los niños desfavorecidos y a las regiones desatendidas, donde las brechas de cobertura son mayores y las ganancias en el desarrollo derivadas de los programas de primera infancia son más significativas. El progreso futuro dependerá de la implementación efectiva y la escala del Sistema Nacional de Cuidado y de la Política Nacional de Cuidado, recientemente adoptados, que buscan ampliar el acceso a los servicios de cuidado y apoyar la participación laboral de las mujeres, dados los desafíos pendientes en materia de coordinación, cobertura y prestación de servicios. Al mismo tiempo, la disminución en el número de nacimientos en Colombia ofrece una oportunidad: a medida que el tamaño de las cohortes se reduce, Colombia puede reasignar gradualmente recursos desde la expansión de la cobertura hacia la mejora de la calidad, la reducción del hacinamiento en las aulas y el fortalecimiento de la formación docente y el apoyo al aprendizaje. Las medidas complementarias —como la ampliación de la jornada escolar, la expansión de los programas extracurriculares, la promoción de esquemas de trabajo flexible, el desarrollo gradual de servicios de cuidado a largo plazo y el fortalecimiento de los incentivos para que los padres hagan uso de sus licencias— serán cada vez más importantes para sostener la participación formal femenina en las etapas intermedias y avanzadas de la carrera laboral a medida que avanza el envejecimiento de la población.

Gráfico 2.7. Las brechas de género en el mercado laboral son amplias, impulsadas por las responsabilidades de cuidado



Nota: ALC es un promedio simple de Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. En el Panel A, la tasa de empleo media de las mujeres en la OCDE se refiere al año 2024.
Fuente: Base de datos de empleo de la OCDE; OCDE, Education at a Glance.

StatLink https://stat.link/wgmi6v

2.2.3. Facilitar la transición de los jóvenes hacia el empleo formal

Los resultados de los jóvenes en el mercado laboral son centrales para la transición demográfica de Colombia. A medida que la población en edad de trabajar comience a disminuir después de principios de la década de 2040, los jóvenes de hoy llevarán la carga fiscal y del mercado de trabajo necesaria para sostener a una población que envejece rápidamente. Sin embargo, las deficientes transiciones de la educación al trabajo están restringiendo la oferta laboral juvenil efectiva. Persisten altas tasas de deserción e inactividad, y muchos jóvenes que se incorporan al empleo lo hacen a través de puestos informales y de baja productividad, con persistentes efectos de cicatrización que reducen la probabilidad de acceder posteriormente a un empleo formal (Carranza et al., 2022[20]; Mision de Empleo, 2021[21]). Este trayecto —que va desde la deserción escolar temprana hasta una débil vinculación con el mercado laboral y la informalidad— reduce los ingresos a lo largo de la vida, disminuye las densidades de cotización y debilita la base tributaria futura. Estos desafíos varían significativamente entre regiones, enfrentando las zonas rurales, periféricas y rezagadas una mayor proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan. Entre las mujeres jóvenes, las responsabilidades de cuidado no remunerado contribuyen a mantener brechas de género persistentes en la educación y la participación laboral. Al mismo tiempo, los grandes flujos de emigración que salen anualmente están compuestos de manera desproporcionada por trabajadores jóvenes, lo que acelera el envejecimiento y reduce la fuerza laboral futura. Aumentar la oferta de trabajo juvenil —manteniendo a los jóvenes durante más tiempo en la educación, mejorando las transiciones hacia un empleo formal productivo y fortaleciendo los incentivos para permanecer e invertir sus competencias en Colombia— es, por tanto, una prioridad urgente para mantener el crecimiento y los sistemas de pensiones y de salud en las próximas décadas.

La deserción escolar temprana es el principal cuello de botella para ampliar la oferta laboral juvenil. Pocos estudiantes están matriculados en las edades de educación media: solo el 59% de los jóvenes de 15 a 19 años están matriculados en la educación en Colombia, en comparación con el 84% en la OCDE, lo que señala un alto abandono temprano de los estudios. La deserción se concentra en la educación media y entre las poblaciones desfavorecidas y rurales. Estas brechas educativas se traducen en un elevado número de jóvenes que no estudian ni trabajan, lo que limita la capacidad de Colombia para beneficiarse plenamente de su dividendo demográfico (Gráfico 2.8, Panel A). La deserción y la baja finalización escolar están impulsadas por la pobreza, la débil relevancia de la escolarización, la distancia a las escuelas y el apoyo limitado en zonas dispersas (Zuleta et al., 2025[22]). Abordar estos desafíos exige priorizar la prevención del abandono escolar y la reincorporación de los jóvenes de bajas competencias antes

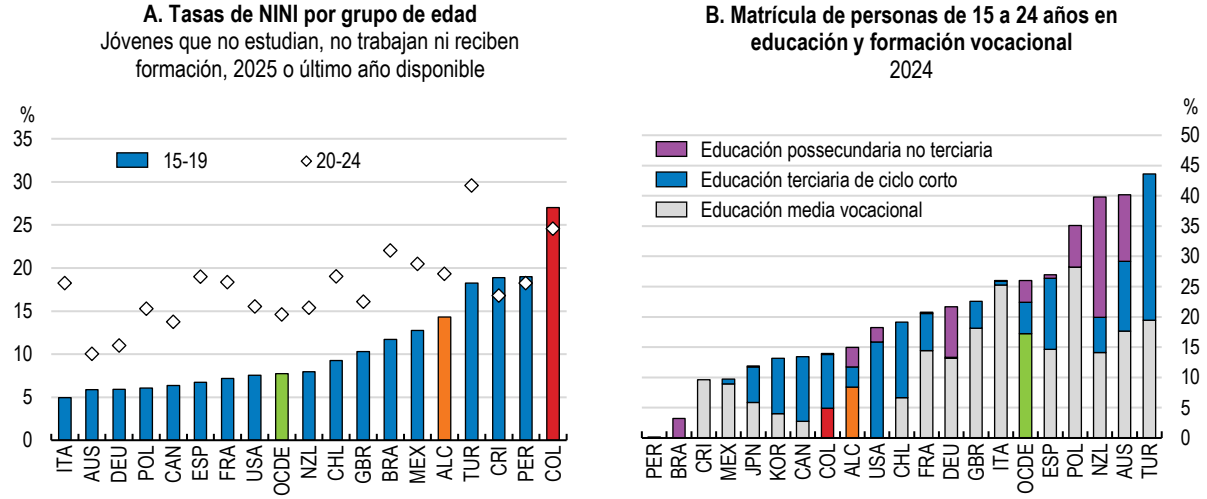
de su ingreso al mercado laboral. Como ya se destacó en el Estudio Económico de la OCDE de 2024, esto requiere fortalecer las competencias fundamentales, ampliar el tiempo escolar efectivo, mejorar la calidad y la relevancia de los planes de estudio para el mercado laboral e introducir sistemas de alerta temprana para identificar y apoyar a los estudiantes en riesgo de deserción. Mejorar el acceso a la educación en zonas rurales y remotas —mediante soluciones de transporte, opciones de residencia escolar o modelos de prestación más flexibles— también es crítico para mantener la participación. Además, los programas de educación de segunda oportunidad son esenciales para los jóvenes que ya han abandonado el sistema educativo, al permitirles reincorporarse al aprendizaje y abrirles vías hacia la formación y el empleo (OECD, 2024[5]).

La Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) en la educación media puede desempeñar un papel crítico en la reducción de la deserción y la mejora de las transiciones de la escuela al trabajo. Al vincular la escolarización de forma más directa con las ocupaciones, las vías técnicas pueden elevar el valor percibido de permanecer en el sistema educativo, en particular para los estudiantes en riesgo de abandonar los estudios, al tiempo que facilitan la transición hacia el empleo formal. Las opciones actuales se imparten en su mayoría a través de modalidades técnicas en los colegios y mediante articulación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), pero solo llegan a una pequeña proporción de estudiantes (Gráfico 2.8, Panel B), y la oferta es especialmente limitada fuera de las principales ciudades. Los esfuerzos recientes de política pública han ampliado el acceso a la educación y la formación, incluida la gratuidad en la educación superior pública y la expansión de la formación técnica a través del SENA, especialmente en regiones desatendidas. Sin embargo, un aumento reciente en los costos de contratación de aprendices puede debilitar los incentivos de las empresas para ofrecer puestos de formación, lo que podría afectar la transición de la escuela al trabajo.

Aumentar la contribución de la formación a la oferta de trabajo juvenil también exige mejorar la calidad y la relevancia para el mercado laboral de la oferta técnica y profesional. La formación en competencias sigue estando insuficientemente alineada con la demanda de los empleadores, y solo una proporción limitada de programas cuenta con una certificación de calidad vigente. La evidencia muestra que los programas del SENA que combinan la formación en aula con aprendizajes en las empresas mejoran los resultados de empleo e ingresos, especialmente aquellos en sectores dinámicos (SENA, 2023[23]). Aunque los programas del SENA combinan la instrucción en aula con una etapa productiva obligatoria en las empresas mediante contratos de aprendizaje, los vínculos con los empleadores en muchas modalidades técnicas escolares siguen siendo débiles y desiguales. También es importante mejorar las transiciones entre los diferentes niveles educativos. Trayectorias más fluidas entre la educación secundaria general, la educación y formación técnica y profesional, la educación superior y el aprendizaje a lo largo de la vida ayudarían a reducir los riesgos de deserción, aumentar el logro educativo y permitir que los jóvenes adquieran competencias progresivamente a medida que evolucionan las necesidades del mercado laboral. Fortalecer el reconocimiento de aprendizajes previos, los arreglos para la transferencia de créditos y los convenios de articulación entre instituciones respaldaría estas transiciones y mejoraría el acceso al empleo formal. Integrar el aprendizaje basado en el trabajo de forma más sistemática en la EFTP de educación media, fortalecer los mecanismos de acreditación y vincular el financiamiento público al desempeño y a los resultados de los graduados mejoraría los rendimientos en el mercado laboral. Construir ecosistemas de competencias coordinados territorialmente —que reúnan a instituciones educativas, empleadores, autoridades regionales, universidades y servicios públicos de empleo— fortalecería la inserción laboral temprana y formal, respaldando la oferta de trabajo juvenil durante la ventana demográfica restante.

Mejorar la calidad y la relevancia de la EFTP también es esencial para retener a los trabajadores jóvenes y educados, dado que la baja calidad del empleo y los reducidos retornos a las competencias continúan siendo impulsores clave de la emigración juvenil. Al elevar las perspectivas en el inicio de la carrera profesional a través de vínculos más sólidos con los empleadores y el aprendizaje basado en el trabajo, la EFTP puede reducir los incentivos para emigrar. Reducir la emigración de jóvenes también requerirá mejoras creíbles en las perspectivas a más largo plazo, incluidas políticas más amplias para elevar la productividad y el bienestar mediante la lucha contra la informalidad, el fortalecimiento de la progresión profesional, la mejora de la seguridad y la ampliación del acceso a los servicios públicos, tal como se recomienda en otras secciones de este Estudio.

Gráfico 2.8. La inactividad juvenil es elevada y la participación en la educación y formación técnica y profesional es baja



Nota: ALC es un promedio simple de Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: Base de datos de estadísticas laborales de la OCDE; Base de datos de educación de la OCDE.

StatLink https://stat.link/mzt90g

2.2.4. Mejorar la integración de los migrantes en empleos formales

La migración puede compensar parcialmente las presiones demográficas derivadas del envejecimiento poblacional y la reducción de las cohortes de jóvenes, y su contribución dependerá de una integración exitosa en el empleo formal. Sin embargo, Colombia ha experimentado una emigración significativa en los últimos años, de manera desproporcionada entre los trabajadores jóvenes y en edades centrales con niveles de educación relativamente altos, lo que agrava las presiones relacionadas con el envejecimiento al reducir el crecimiento de la fuerza de trabajo y el acervo de capital humano, incluso cuando la migración neta está cercana al equilibrio. Al mismo tiempo, los posibles cambios en los flujos migratorios, incluida la migración de retorno desde los Estados Unidos, podrían afectar las dinámicas del mercado laboral. El impacto demográfico general de la migración sigue siendo incierto y dependerá de los patrones migratorios futuros y de los resultados de la integración. En este contexto, Colombia alberga una de las poblaciones migrantes más grandes del mundo, con cerca de 3 millones de migrantes venezolanos, la mayoría de los cuales están en edad de trabajar y, en promedio, cuentan con un nivel educativo relativamente alto, según estimaciones oficiales de Migración Colombia. Esto tiene el potencial de contrarrestar la emigración de jóvenes y desacelerar la caída de la oferta laboral. Colombia ha llevado a cabo amplios esfuerzos de regularización: más de 1,9 millones de venezolanos han obtenido su estatus bajo el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos —Permiso por Protección Temporal (PPT) —, y las medidas recientes han ampliado las vías para la regularización y el acceso a los servicios de empleo, educación y salud (OECD, 2025[24]). Sin embargo, las persistentes brechas de integración limitan la capacidad de la migración para compensar por completo las presiones del envejecimiento. Los migrantes venezolanos presentan tasas de empleo más altas que los colombianos, pero enfrentan un mayor desempleo entre los recién llegados y ganan en promedio alrededor de un 28% menos que los trabajadores nativos (OECD, 2025[24]). Más del 60% de los migrantes empleados trabajan en puestos informales y solo una pequeña proporción accede al empleo formal, lo que refleja la concentración de migrantes en empresas de bajos salarios y la dificultad de transitar hacia empleos de mejor calidad (Delga-Prieto, 2025[25]).

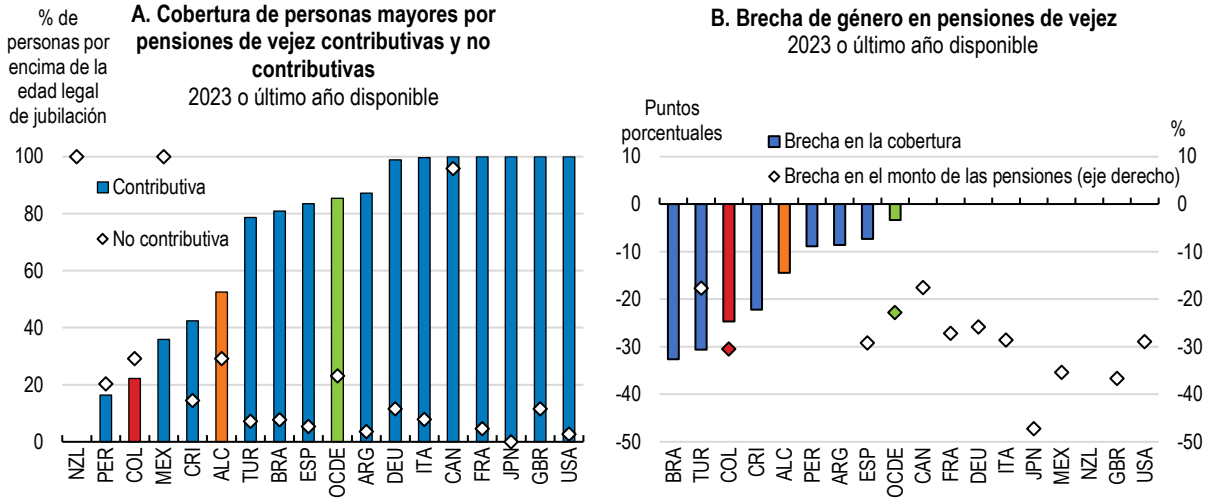
La convalidación de títulos y credenciales sigue siendo uno de los principales obstáculos para la integración en el empleo formal. Aunque Colombia ha simplificado los procedimientos para la convalidación de cualificaciones profesionales y técnicas, el proceso sigue siendo costoso y tarda bastante tiempo, y los requisitos adicionales de licencias en profesiones reguladas generan barreras adicionales. Para muchos migrantes recién llegados y con restricciones de crédito, estos costos iniciales retrasan o impiden las solicitudes. Agilizar la convalidación de títulos y ampliar los mecanismos de certificación de competencias —como las certificaciones del SENA— puede ayudar a

reconocer las habilidades adquiridas a través de la experiencia y mejorar la empleabilidad. La evidencia muestra que el acceso a documentación, información y redes mejora significativamente los resultados laborales, lo que destaca la necesidad de alinear de mejor manera la regularización migratoria con las políticas de integración al mercado laboral (World Bank, 2025[26]; Mancino, Morales and Salazar, 2024[27]). El fortalecimiento de la intermediación laboral, la capacitación en competencias y el relacionamiento con los empleadores en los municipios que reciben los mayores flujos ayudaría a traducir el capital humano de los migrantes en empleo formal.

2.3. Garantizar la suficiencia de las pensiones y la sostenibilidad fiscal en una sociedad en envejecimiento

Colombia entra en su fase de envejecimiento con un sistema pensional que estructuralmente no está preparado para gestionar las crecientes presiones fiscales. Los desafíos en materia pensional ya son agudos: la cobertura es baja, con solo cerca de la mitad de los adultos mayores recibiendo algún tipo de pensión, y solo el 20% de los adultos mayores recibe una pensión contributiva, con una cobertura entre las mujeres especialmente baja (Gráfico 2.9). Esto refleja profundos problemas estructurales, en particular carreras de cotización cortas e interrumpidas vinculadas a la amplia informalidad, que afectan de manera desproporcionada a las mujeres y limitan los aportes a lo largo de la vida laboral. A medida que se acelera el envejecimiento, estas brechas dejarán a más personas mayores sin los derechos contributivos suficientes, aumentando la dependencia del apoyo no contributivo e incrementando las presiones fiscales. Por lo tanto, la política pensional debe fortalecer el vínculo entre vidas laborales más largas, empleo formal y cotizaciones sostenidas: sin mayores densidades de cotización, incluso parámetros bien diseñados ofrecerán tasas de reemplazo bajas para la mayoría de los trabajadores y no lograrán estabilizar las finanzas públicas. Esto es visible en los resultados de la tasa de reemplazo: mientras que el sistema ofrece elevadas tasas de reemplazo para los trabajadores formales con carrera completa (Gráfico 2.11, Panel A), la mayoría de los trabajadores se quedan muy lejos de los 25 años de cotización requeridos para acceder a una pensión contributiva, con historias promedio de cotización de alrededor de 16 años para los hombres y 12 para las mujeres (FIAP, 2025[28]). Como resultado, las simulaciones de la OCDE muestran que la suficiencia es más débil para los trabajadores de ingresos bajos y medios con carreras de cotización interrumpidas (Gráfico 2.11, Panel B; Recuadro 2.4).

Gráfico 2.9. La cobertura pensional es baja y las brechas de género en los resultados pensionales son grandes en Colombia



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Perú. Panel B: La brecha de género en los montos de las pensiones se refiere a la diferencia entre la pensión promedio de hombres y mujeres en relación con la pensión promedio de los hombres en porcentaje. En Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, México, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos, el 100% de los hombres y mujeres por encima de la edad legal de jubilación reciben una pensión de vejez.

Fuente: OIT, 2024, World Social Protection Report 2024-2026; OCDE, 2025, Pensions at a Glance.

StatLink https://stat.link/5ripxo

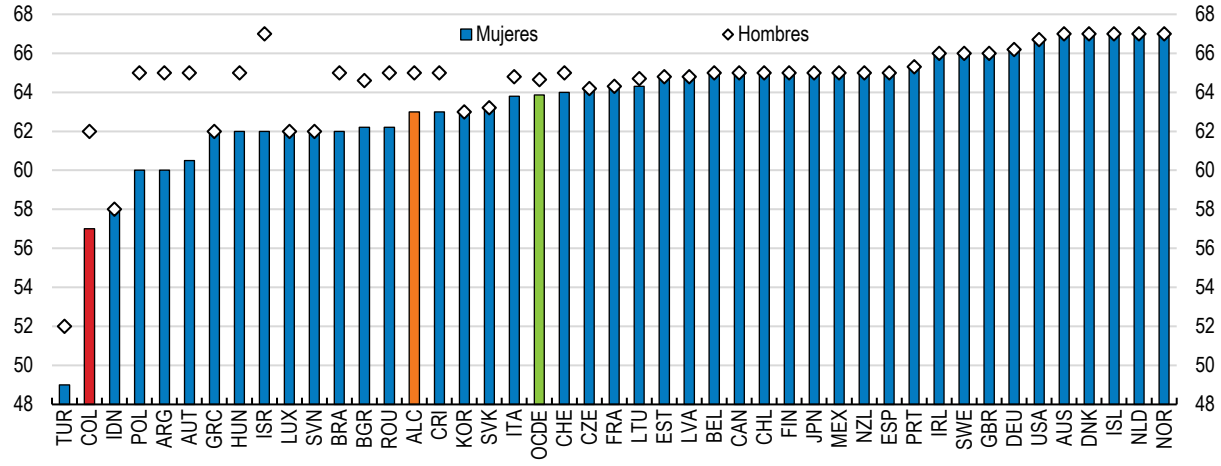
Las elevadas tasas de reemplazo para los trabajadores formales con carrera completa se explican por los grandes subsidios implícitos que benefician de manera desproporcionada a los trabajadores de mayores ingresos con carreras estables. Las fórmulas de beneficios generosas en el régimen público de prima media (beneficio definido) proporcionan rendimientos muy superiores a las cotizaciones para estos trabajadores, mientras que la mayoría —que no cumple con los requisitos de cotización— recibe poco o ningún apoyo. Esto debilita la redistribución, concentra los recursos públicos en un grupo relativamente pequeño y con mayores ingresos, y reduce la capacidad del sistema para hacer frente a la extendida inseguridad de ingresos en la vejez. A medida que la población envejezca después de 2040, mantener tales subsidios regresivos será cada vez más costoso.

La reforma pensional de 2024 representa un paso significativo hacia las recomendaciones históricas de la OCDE sobre ampliar la cobertura, unificar los regímenes paralelos que operan en competencia y reducir los subsidios implícitos que benefician desproporcionadamente a los trabajadores de altos ingresos (Recuadro 2.4). En agosto de 2026, el Tribunal Constitucional ratificó la mayor parte de la reforma, mientras retornó al Congreso un número limitado de disposiciones para resolver cuestiones procedimentales pendientes. El Tribunal fijó el 1 de abril de 2027 como fecha de entrada en vigor del nuevo sistema, sin embargo, la suficiencia de las prestaciones dependerá de contar con trayectorias laborales formales más largas y continuas. Las simulaciones indican que la reforma, si se implementa, elevaría las tasas de reemplazo para los trabajadores de ingresos bajos y medios con carreras cortas, pero las ganancias seguirían siendo modestas para muchos jubilados dados los limitados periodos de cotización.

Las presiones fiscales también continuarían aumentando a medida que se acelere el envejecimiento de la población, lo que refleja el cambio demográfico subyacente (véase también el Capítulo 1). Incluso sin la reforma, se proyecta que el gasto en el sistema público de reparto aumente a medida que el número de jubilados crezca más rápido que el de cotizantes. La reforma de 2024, una vez implementada, añadiría costos fiscales netos adicionales mediante la expansión de los pilares solidario y semicontributivo. Al mismo tiempo, no incrementa los costos del pilar contributivo en el corto y mediano plazo, ya que las obligaciones existentes continúan financiándose en gran medida a través de las cotizaciones reorientadas de los fondos privados de pensiones y la acumulación de un fondo público de ahorro, los cuales contienen temporalmente las presiones de financiamiento. Sin embargo, una vez agotado este fondo —alrededor de 2062— las necesidades de financiamiento aumentarían con mayor fuerza con la reforma. Las recientes reducciones en los requisitos de semanas de cotización para las mujeres pueden aumentar aún más los costos fiscales. Sin ajustes paramétricos y del mercado laboral adicionales, por lo tanto, el envejecimiento se traducirá en presiones fiscales más altas y persistentes.

Gestionar los desafíos pensionales en una sociedad en envejecimiento requerirá una estrategia de reforma integral y secuenciada. Las simulaciones destacan que aumentar las edades legales de jubilación puede mejorar la suficiencia de las pensiones, pero las ganancias más significativas se logran solo cuando van acompañadas de un empleo formal más prolongado y continuo (véase el Recuadro 2.4). Las edades legales de jubilación en Colombia son bajas según los estándares internacionales —57 años para las mujeres y 62 para los hombres—, muy por debajo de la mayoría de los países de la OCDE (Gráfico 2.10) y a pesar del aumento en la esperanza de vida. Alinear gradualmente la edad de jubilación de las mujeres con la de los hombres, aumentar las edades de jubilación para alinearlas con las de países pares y luego vincular los ajustes futuros a la esperanza de vida extendería los periodos de cotización y mejoraría la suficiencia de las pensiones. Garantizar vidas laborales más largas también requerirá continuas mejoras en los resultados de salud y una gestión eficaz del gasto en salud relacionado con la edad.

Gráfico 2.10. La edad legal de jubilación en Colombia es baja



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México. La edad legal de jubilación se muestra para personas que se jubilan en 2024 tras una carrera completa desde su ingreso al mercado laboral a los 22 años.
Fuente: OCDE, 2025, Pensions at a Glance.

StatLink https://stat.link/89vna5

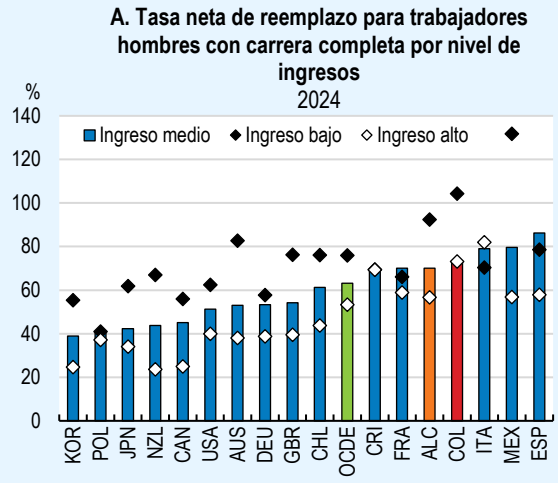
Recuadro 2.4. Diseño de la reforma pensional de 2024 e implicaciones para la suficiencia pensional

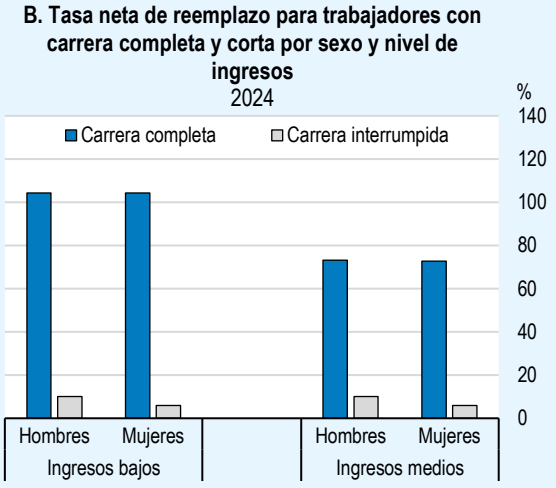
La reforma de 2024 sustituye los regímenes paralelos público de reparto (beneficio definido) y privado de fondos individuales (capitalización individual) por un sistema integrado de cuatro pilares. Un **pilar solidario** que proporciona una prestación no contributiva para personas mayores vulnerables sin cotizaciones suficientes, fijada aproximadamente al nivel de la línea de pobreza extrema. Un **pilar semicontributivo** para personas con al menos 300 semanas de cotización que no alcanzan las 1.300 semanas. Las prestaciones consisten en una renta vitalicia calculada actuarialmente con base en las cotizaciones acumuladas e indexadas, complementada por un subsidio solidario público cuando sea necesario, reemplazando la devolución de aportes. Un **pilar contributivo** para los trabajadores que alcancen 1.300 semanas a la edad de jubilación (62 hombres, 57 mujeres). Los ingresos de hasta 2,3 salarios mínimos están cubiertos por el componente público de reparto; los ingresos por encima de ese umbral se acumulan en fondos privados gestionados a través de fondos generacionales de ciclo de vida que ajustan el riesgo según la edad. La reforma también incluye medidas para mejorar la equidad de género, entre ellas una reducción en las semanas de cotización requeridas para las mujeres y créditos de cotización por hijos. Y un **pilar de ahorro voluntario**. En conjunto, estos cambios reducen los subsidios regresivos implícitos, mejoran la redistribución y amplían la protección para los trabajadores con carreras incompletas.

Tasas de reemplazo actuales: tasas de reemplazo elevadas para una pequeña minoría

Bajo los parámetros actuales, las tasas de reemplazo son elevadas para los trabajadores con carreras completas e ininterrumpidas. Un hombre que gane el salario promedio y cotice de forma continua desde los 22 años podría esperar una tasa de reemplazo neta del 80%, por encima del promedio de la OCDE del 60% (Gráfico 2.11, Panel A). Sin embargo, alrededor del 75% de los trabajadores no alcanzan el umbral requerido de 1.300 semanas de cotización (equivalente a 25 años). Los trabajadores de salario promedio con carreras interrumpidas reciben tasas de reemplazo extremadamente bajas (alrededor del 10% para los hombres y del 6% para las mujeres) (Gráfico 2.11, Panel B).

Gráfico 2.11. Las carreras de cotización incompletas conducen a tasas de reemplazo pensional bajas





Nota: Panel A: Las tasas de reemplazo mostradas para Colombia corresponden al escenario anterior a la reforma. Supuestos principales: carrera completa definida como el ingreso al mercado laboral a la edad de 22 años y trabajo hasta la edad legal de pensión, tasa de rendimiento real del 2,5%, crecimiento real de los ingresos del 1,25%, inflación del 2% y tasa de descuento real del 1,5%. OCDE se refiere al promedio no ponderado de los últimos datos disponibles de sus países miembros. Panel B: Ingreso bajo corresponde a 0,5×salario promedio (SP), ingreso medio a 1,0×SP e ingreso alto a 4,0×SP. El salario promedio es el doble del salario mínimo en 2024 (OECD Taxing Wages 2025). Una carrera interrumpida asume densidades de cotización del 40% para los hombres y del 30% para las mujeres, lo que refleja la informalidad y las pausas en la carrera laboral. La carrera interrumpida asume que los trabajadores ejercen un empleo formal en los últimos 10 años de su carrera y los años restantes al inicio (desde los 22 años).
Fuente: OCDE, Pensions at a Glance 2025; cálculos de la OCDE basados en modelos pensionales.

StatLink https://stat.link/dsknme

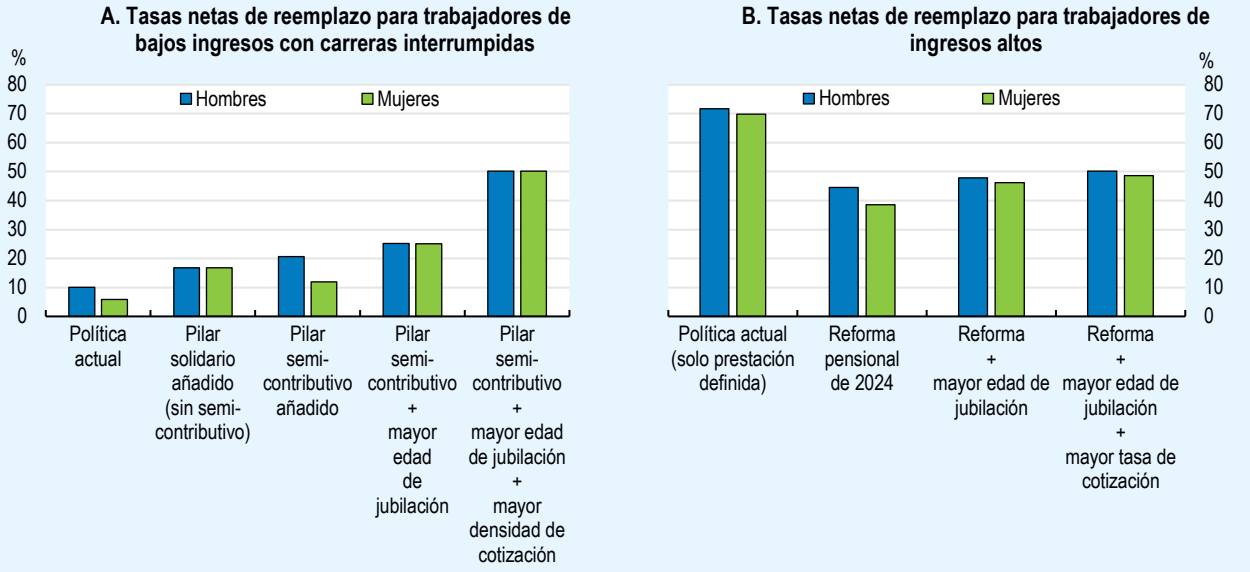
Impacto de la reforma de 2024 en las tasas de reemplazo

Si bien la implementación paramétrica precisa y el impacto fiscal de la reforma pensional de 2024 siguen siendo inciertos hasta su plena implementación, las simulaciones ilustrativas indican:

Trabajadores de ingresos bajos con carreras interrumpidas se benefician de la introducción de los pilares solidario y semicontributivo (Gráfico 2.12, Panel A): las tasas de reemplazo aumentan en comparación con el escenario anterior a la reforma. Sin embargo, la suficiencia sigue siendo baja, y alcanzar tasas de reemplazo de alrededor del 50% requiere carreras formales más largas y continuas. Las simulaciones muestran que aumentar la edad legal de jubilación mejora los resultados pensionales solo cuando va acompañado de un empleo formal más prolongado. El solo jubilarse más tarde no aumenta sustancialmente las tasas de reemplazo si persisten la informalidad y las brechas de cotización.

Trabajadores de altos ingresos con carreras completas: (Gráfico 2.12, Panel B) experimentan tasas de reemplazo más bajas, ya que la reforma reduce los subsidios implícitos para los perceptores de ingresos altos. Las tasas de reemplazo netas caen del 70% a menos del 45% para los perceptores de ingresos altos con carrera completa. Aumentar la edad legal de jubilación a 65 años y aplicar tasas de cotización más altas en el pilar de capitalización arroja tasas de reemplazo de alrededor del 50%.

Gráfico 2.12. Edades de jubilación más tardías y la lucha contra la informalidad serán clave para mejorar la suficiencia de las pensiones



Nota: Mismos supuestos de base que en el Gráfico 2.11. La jubilación más tardía aumenta la edad de jubilación a 65 años tanto para hombres como para mujeres. El pilar solidario se modela como una prestación de suma fija equivalente a la mitad de la línea de pobreza nacional. El escenario de mayor densidad de cotización incrementa las densidades de cotización del 40% para los hombres y del 30% para las mujeres al 72% (un equivalente a 32 años).
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en modelos pensionales.

StatLink https://stat.link/e0pynb

Como se recomendó en el Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia de 2022, Colombia podría fortalecer una pensión básica universal para garantizar una protección mínima de ingresos en la vejez. Esto proporcionaría un piso de ingresos que reduzca la pobreza en la vejez y limite la dependencia de apoyos ad hoc, al tiempo que reconoce que es poco probable que muchos trabajadores —especialmente aquellos con bajos ingresos y empleo formal intermitente— acumulen los años de cotización requeridos para una pensión contributiva adecuada. Los recientes esfuerzos de política para fortalecer el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión y ampliar el programa no contributivo (Colombia Mayor) mejoran la protección de ingresos de las personas mayores en situación de pobreza y vulnerabilidad. Una pensión básica más sólida debería combinarse con un sistema contributivo que cuente con cotizaciones progresivas para que la formalización siga siendo atractiva para los trabajadores de bajos salarios y a tiempo parcial: cargas de cotización efectivas más bajas en la parte inferior de la distribución salarial pueden fortalecer los incentivos para ingresar y permanecer en empleos formales, al tiempo que permiten que las pensiones aumenten con años adicionales de cotización e ingresos. Conciliar menores costos de entrada a los empleos formales con un financiamiento pensional adecuado requiere una estructura de cotizaciones progresiva que reduzca las cargas en la base garantizando al mismo tiempo cotizaciones suficientes de quienes perciben mayores ingresos. Este enfoque de piso básico universal y complemento contributivo progresivo puede mejorar la redistribución y la suficiencia sin depender de altas tasas de cotización para los trabajadores de bajos ingresos, y alinea el diseño pensional con la agenda de formalización analizada en la Sección 2.2. Esto se puede realizar con costos fiscales de largo plazo manejables (OECD, 2022[4]). Estos cambios deben ir acompañados de políticas que apoyen la empleabilidad y la salud a edades avanzadas, incluido el aprendizaje a lo largo de la vida, la atención médica preventiva, la protección por invalidez y vías de jubilación flexibles —como la combinación de trabajo formal a tiempo parcial con pensiones parciales— para garantizar que las carreras más largas sigan siendo tanto factibles como equitativas (OECD, 2025[29]).

Mirando hacia el futuro, las prioridades de política deberían centrarse en fortalecer los incentivos para las cotizaciones formales y preparar futuros ajustes paramétricos —en particular a las edades de jubilación—, ya que la suficiencia pensional y la sostenibilidad fiscal dependen de cotizaciones formales sostenidas a medida que se acelera el envejecimiento de la población. Con la esperada entrada en vigor de la reforma de pensiones de 2024 para abril de 2027, los esfuerzos de política deberían centrarse en el despliegue efectivo de los nuevos pilares y la gobernanza del fondo público de ahorro. No obstante, serán necesarias reformas adicionales para hacer frente a las presiones fiscales a largo plazo derivadas del envejecimiento de la población, en particular, mediante un mayor empleo formal y ajustes graduales en las edades de jubilación. La evidencia muestra que la sostenibilidad fiscal mejora de manera significativa solo cuando se combinan una mayor participación en la fuerza laboral formal, carreras de cotización más largas y ajustes en la edad de jubilación; las reformas aisladas no logran estabilizar la dinámica de la deuda a largo plazo bajo el envejecimiento poblacional de Colombia (Banrep, 2026[1]).

Tabla 2.2. Recomendaciones de política

PRINCIPALES HALLAZGOS	RECOMENDACIONES (recomendaciones clave en negrita)
La alta informalidad genera historiales de cotización cortos y fragmentados, especialmente entre las mujeres y los trabajadores de bajos ingresos, reduciendo la cobertura y la suficiencia pensional. Un factor determinante son los elevados costos laborales no salariales, particularmente sobre los salarios bajos. El salario mínimo se ha incrementado sustancialmente en los últimos años y es alto en relación con el salario mediano y la productividad, especialmente en regiones y sectores de baja productividad, lo que aumenta el costo de entrada al empleo formal. La baja productividad limita la capacidad de las empresas para absorber los costos del empleo formal.	**Reducir el costo de la formalidad para los trabajadores de salarios bajos, haciendo progresivos los impuestos sobre la nómina y las cotizaciones a la seguridad social, y anclar los ajustes del salario mínimo en evaluaciones técnicas independientes sobre la productividad y las condiciones del mercado laboral, para apoyar el empleo formal, en particular entre los trabajadores poco calificados, las mujeres y los jóvenes.** Complementar las reducciones de costos laborales con medidas para fortalecer el control del cumplimiento y apoyar el crecimiento de la productividad empresarial, especialmente entre las PYMES.
La participación de las mujeres en el mercado laboral es limitada por las responsabilidades de cuidado y por la limitada oferta de servicios de apoyo.	**Ampliar la oferta de servicios de cuidado infantil asequibles y de alta calidad, priorizando a los niños en condición de desventaja en regiones desatendidas.**
La oferta laboral juvenil se ve restringida por las débiles transiciones de la escuela al trabajo y por la alta deserción en la educación media superior, particularmente en regiones rurales y rezagadas.	**Ampliar el acceso a formación profesional y vocacional de alta calidad en la educación media superior para reducir la deserción y mejorar las transiciones de la escuela al trabajo, particularmente en regiones con alta deserción e informalidad.** Construir centros de competencias territorialmente coordinados que reúnan a proveedores de formación, empleadores, autoridades locales y servicios de empleo para alinear la oferta con la demanda laboral.
Los migrantes tienen altas tasas de empleo, pero la informalidad sigue siendo elevada.	Agilizar el reconocimiento de credenciales y escalar la certificación de competencias, incluido el reconocimiento de aprendizajes previos, para apoyar la transición de los migrantes hacia empleos formales.
A medida que se acelera el envejecimiento, las bajas edades legales de jubilación incrementarán las presiones fiscales al mantener reducida la base de cotizantes. La reforma pensional de 2024 representa un paso importante hacia la ampliación de la cobertura, la reducción de la competencia entre regímenes contributivos y el fortalecimiento de la redistribución. Se espera que la reforma entre en vigor en 2027 tras la decisión del Tribunal Constitucional de agosto de 2026.	**Aumentar gradualmente las edades legales de jubilación, igualándolas entre mujeres y hombres, y vincular los ajustes futuros a la esperanza de vida.** Garantizar la implementación completa y oportuna de la reforma pensional de 2024.

References

Alaimo, V., A. Altamirano Montoya and A. Minaya (2026), *Salaried Labor Costs in Latin America and the Caribbean: A Ten - Year Update*, Inter-American Development Bank, https://doi.org/10.18235/0013935. [3]

ANIF (2024), *Informe trimestral - Mercado laboral en Colombia*, https://www.anif.com.co/informe-trimestral-mercado-laboral-en-colombia/. [14]

Asik, G. et al. (2022), *The Effects of Subsidizing Social Security Contributions: Job Creation or Informality Reduction?*, World Bank, Washington, DC, https://doi.org/10.1596/1813-9450-9904. [9]

Banrep (2026), *Impacto macroeconómico y fiscal del cambio demográfico*. [1]

Bernal, R. (2019), *Diseño y Costeo de un Paquete de Servicios de Atención a la Primera Infancia: El Caso de Colombia*. [19]

Bernal, R. and C. Fernández (2013), "Subsidized childcare and child development in Colombia: Effects of Hogares Comunitarios de Bienestar as a function of timing and length of exposure", *Social Science & Medicine*, Vol. 97, pp. 241-249, https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2012.10.029. [16]

Bernal, R., M. Giannola and M. Nores (2024), *The effect of center-based early education on disadvantaged children's developmental trajectories: experimental evidence from Colombia*, The IFS, https://doi.org/10.1920/wp.ifs.2024.4324. [17]

Berniell, I. et al. (2023), "Motherhood and flexible jobs: Evidence from Latin American countries", *World Development*, Vol. 167, p. 106225, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106225. [15]

Betcherman, G., N. Daysal and C. Pagés (2010), "Do employment subsidies work? Evidence from regionally targeted subsidies in Turkey", *Labour Economics*, Vol. 17/4, pp. 710-722, https://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.12.002. [8]

Bonilla-Mejía, L. et al. (2025), *Payroll Subsidies for SMEs in Informal Labor Markets*, Banco de la República, https://doi.org/10.32468/be.1338. [7]

Bozio, A. and E. Wasmer (2024), *Les politiques d'exonération de cotisations sociales : une inflexion nécessaire,*. [10]

Carranza, E. et al. (2022), *Colombia Diagnóstico de Empleo: Desafíos estructurales para la creación de nuevos, mejores y más inclusivos empleos*. [20]

Delga-Prieto, L. (2025), *Firms, Regularization, and Immigrant Integration*. [25]

FIAP (2025), *Informalidad laboral y densidad de cotización: efectos sobre las pensiones autofinanciadas en América Latina*. [28]

Mancino, M., L. Morales and D. Salazar (2024), "Signaling Worker Quality in a Developing Country: Lessons from a Certification Program", *SSRN Electronic Journal*, https://doi.org/10.2139/ssrn.4810660. [27]

Mision de Empleo (2021), *Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia*. [21]

Morales, L. (ed.) (2026), *Mayor dinamismo de la ocupación jalonado por el área rural y efectos de reducir los costos laborales no salariales*, Banco de la República, https://doi.org/10.32468/rml.37. [6]

OECD (2025), *Education at a Glance 2025: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en. [18]

OECD (2025), *Expanding Social Protection and Addressing Informality in Latin America*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/86c1fd38-en. [2]

OECD (2025), *Gender Equality in a Changing World: Taking Stock and Moving Forward*, Gender Equality at Work, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e808086f-en. [11]

OECD (2025), *International Migration Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ae26c893-en. [24]

OECD (2025), *Pensions at a Glance 2025: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e40274c1-en. [29]

OECD (2024), *OECD Economic Surveys: Colombia 2024*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a1a22cd6-en. [5]

OECD (2023), *Gender Equality in Colombia: Towards a Better Sharing of Paid and Unpaid Work*, Gender Equality at Work, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9f829821-en. [13]

OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Colombia 2022*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/04bf9377-en. [4]

SENA (2023), *Evaluación de impacto de la Formación Profesional Integral (FPI) ofertada por el SENA*. [23]

Stampini, M. et al. (2025), *Who Cares? How to Support and Ensure Recognition for Caregivers for Older People in Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, Paris/Inter-American Development Bank, Washington, D.C./Agence Française de Développement, Paris, https://doi.org/10.1787/dc0029b6-en. [12]

World Bank (2025), *Barriers to the Integration of Venezuelan Migrants and Refugees in Colombia : Policy Lessons from the Migration Pulse Survey*. [26]

Zuleta, H. et al. (2025), *Cambio demográfico y educación básica y media en Colombia*. [22]



3 Movilización de capital privado para la acción climática en Colombia

Paula Garda, OCDE

Dimitris Mavidris, OCDE

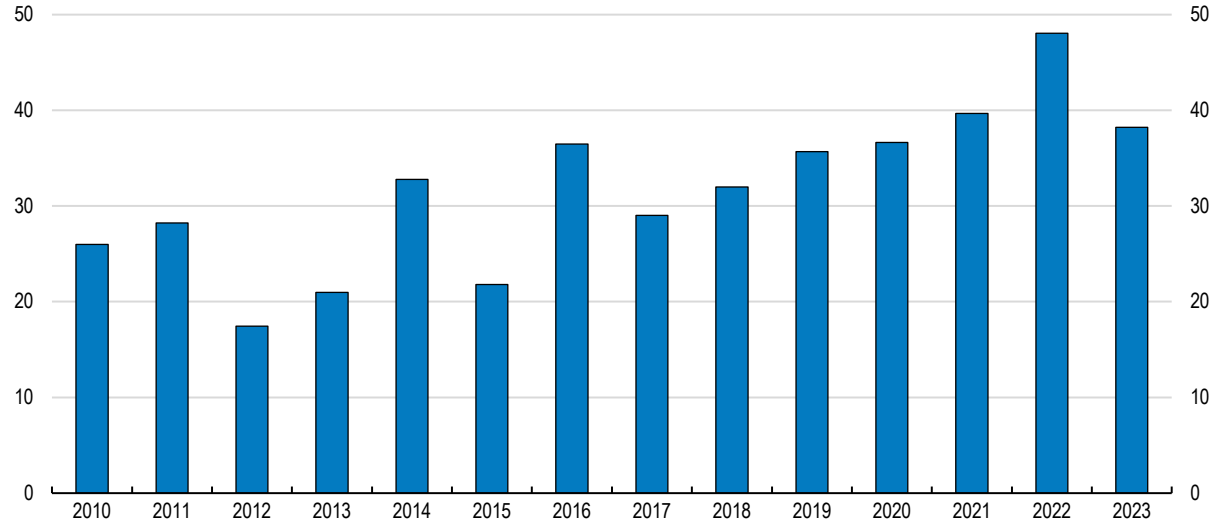
La movilización de capital privado para la acción climática en Colombia es esencial para alcanzar las ambiciosas metas de mitigación y adaptación en un contexto de crecientes riesgos climáticos y una importante brecha de inversión. Las necesidades de inversión abarcan bosques, transporte, energía limpia, redes eléctricas e infraestructura resiliente al clima, mientras que los recursos públicos siguen siendo limitados. Señales creíbles a largo plazo y condiciones habilitadoras más sólidas son esenciales para atraer financiación privada y mixto, incluyendo mecanismos más efectivos de fijación de precios del carbono, mejor información y divulgación sobre cuestiones climáticas, una preparación de proyectos más robusta y un sistema de concesión de permisos más predecible. La estabilidad regulatoria, los marcos de inversión pública y una planificación territorial más sólidos son también relevantes. Al mismo tiempo, la ampliación de la inversión dependerá del desarrollo de mercados de crédito y capital sostenibles para canalizar el financiamiento, junto con un papel catalizador más sólido por parte de los bancos de desarrollo, los inversionistas institucionales y los instrumentos de reparto de riesgos. Estos elementos son particularmente importantes para áreas como la adaptación y las soluciones basadas en la naturaleza, donde los riesgos son mayores, los proyectos son de menor escala y los costos de transacción siguen siendo significativos.

3.1. Colombia enfrenta crecientes riesgos climáticos y tiene ambiciosos objetivos en la materia, pero una brecha de inversión considerable

Colombia está cada vez más expuesta y vulnerable a los riesgos relacionados con el clima, incluyendo temperaturas más altas, cambios en los patrones de precipitación, incendios forestales y eventos extremos más frecuentes, como inundaciones y sequías (Gráfico 3.1). Se proyecta que los aumentos de temperatura esperados de 1,2-5 °C para 2100 y las variaciones en los patrones de precipitación aumentarán la frecuencia y la gravedad de las inundaciones, las sequías y los incendios forestales (OECD, 2026[1]; IDEAM, 2024[2]),con varios departamentos que ya enfrentan lluvias extremas recurrentes y alta exposición a incendios forestales. Los riesgos climáticos se ven amplificados por la fuerte sensibilidad del país a los ciclos de El Niño-Oscilación del Sur (ENSO), que impulsan ciclos de inundaciones (La Niña) y sequías (El Niño). Sin adaptación, los impactos climáticos podrían reducir el PIB entre un 1,5 y un 2,5% de aquí al 2050 (World Bank, 2023[3]). Las pérdidas ocasionadas por eventos climáticos recientes ilustran la magnitud de la vulnerabilidad; el episodio de La Niña de 2010-2011 generó daños equivalentes a alrededor del 2% del PIB.

Gráfico 3.1. Una gran parte de la superficie terrestre está expuesta a precipitaciones extremas y muy intensas

Superficie terrestre expuesta a precipitaciones extremas y muy intensas, % de la superficie terrestre



Nota: La exposición se refiere a la proporción de la superficie terrestre nacional ubicada en celdas de cuadrícula donde ocurren días de precipitación extrema (basada en percentiles) o muy intensa (umbral fijo) en un año determinado; no mide la extensión de las inundaciones ni los daños.
Fuente: Informes de la OCDE sobre el desempeño ambiental: Colombia 2026.

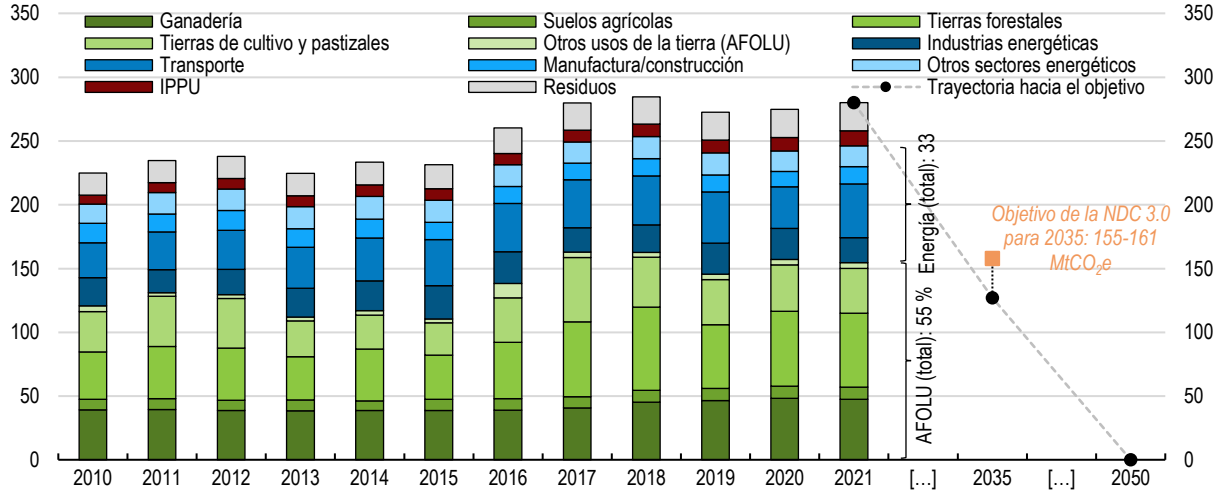
StatLink https://stat.link/age4kq

Al mismo tiempo, Colombia ha adoptado ambiciosos objetivos climáticos. El país se ha comprometido legalmente, en virtud de su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC), actualizada a finales de 2025, a limitar las emisiones a alrededor de 155-161 $MtCO_2eq$ de aquí a 2035, y a lograr el cero neto a más tardar en el 2050. Sin embargo, las tendencias actuales son inconsistentes con los objetivos de cero emisiones netas para 2035 y 2050. Lograr el objetivo de 2035 requeriría una rápida reversión del reciente crecimiento de las emisiones y una disminución sostenida durante el resto de la década, lo que implica una trayectoria de reducción significativamente más pronunciada que la observada en la década pasada (OECD, 2026[1]) (Gráfico 3.2). Más de la mitad de las emisiones nacionales (55%) provienen de la *agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra* (AFOLU, por sus siglas en inglés) (OECD, 2026[1]) impulsadas por la ganadería extensiva, el cambio de uso de tierras y la deforestación. Los planes de mitigación actuales prevén que cerca del 80% de las reducciones de emisiones hasta 2030 provengan de AFOLU, principalmente a través de una menor deforestación. Las emisiones

del transporte, por otro lado, han sido las de más rápido crecimiento, aumentando un 54% entre 2010 y 2021 (OECD, 2026[1]) impulsado por el aumento en el consumo de combustibles y la electrificación limitada. Por lo tanto, las necesidades de inversión para cumplir con los objetivos climáticos abarcan la protección y restauración forestal a gran escala, la biodiversidad y la conservación de otros ecosistemas críticos, la agricultura baja en carbono, la bioeconomía, el transporte electrificado y más eficiente, y la generación de energía limpia y creación de redes eléctricas. Estas inversiones difieren en sus características de financiamiento: los proyectos de mitigación suelen generar retornos privados más claros, mientras que la adaptación y las soluciones basadas en la naturaleza dependen más del apoyo estatal y el financiamiento mixto debido a su carácter de bien público. El uso de la tierra, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos no solo son fuentes de reducción de emisiones, sino también impulsores clave de la actividad económica, el desarrollo y la resiliencia territoriales, con un valor económico significativo como activos de capital natural.

Gráfico 3.2. Las emisiones han aumentado con el tiempo; la agricultura, la silvicultura y el uso de la tierra (AFOLU), y las actividades relacionadas con la energía representan la mayor parte de las emisiones

Emisiones de GEI por sector, $MtCO_2eq$



Nota: AFOLU = agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra; IPPU = procesos industriales y uso de productos. NDC 3.0 = Contribución Determinada a Nivel Nacional actualizada en diciembre de 2025.
Fuente: Informes de la OCDE sobre el desempeño ambiental: Colombia 2026.

StatLink https://stat.link/d7tk2p

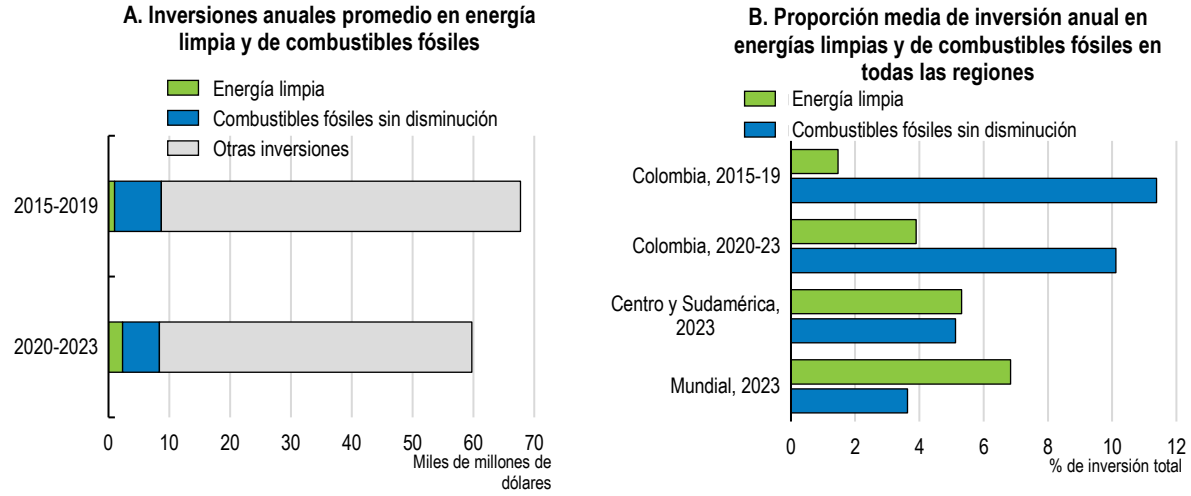
Abordar los riesgos climáticos y cumplir con los objetivos en la materia requiere una inversión sustancial y sostenida. Según la Estrategia de Financiamiento Climático de 2022, las necesidades totales de inversión relacionadas con el clima ascienden al 1,2% del PIB anual de aquí hasta 2050 para cumplir con los objetivos de mitigación y adaptación, casi diez veces más que el gasto actual relacionado con el clima, estimado en un 0,16% anual del PIB (DNP, 2020[4]). Estas estimaciones están sujetas a incertidumbre, ya que identificar el gasto público relacionado con el clima es un desafío y es probable que se subestimen las necesidades de inversión actuales dada la mayor ambición de los objetivos climáticos recientes. Las estimaciones de las necesidades de inversión también siguen siendo inciertas con respecto a la asignación entre mitigación y adaptación y los roles respectivos de las finanzas públicas y privadas, lo que constituye una barrera para una planificación climática eficaz. Si bien se espera que la transición genere beneficios económicos netos y ganancias de empleo con el tiempo, los requisitos de financiamiento inicial son grandes y se concentran al principio. Al mismo tiempo, una transición bien gestionada podría generar beneficios económicos netos y empleos, particularmente en la construcción, los servicios y los sectores bajos en carbono, compensando las pérdidas en las actividades relacionadas con los combustibles fósiles (World Bank, 2023[3]).

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ha situado la transición energética en el centro de su estrategia económica y ambiental, enmarcándola como una transición energética justa, que busca equilibrar los objetivos climáticos con consideraciones sociales y regionales, seguridad energética y diversificación económica. Como se destaca en el Estudio Económico de Colombia de la OCDE de 2024, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 articuló el objetivo de alejarse gradualmente de la extracción de combustibles fósiles, incluso deteniendo el otorgamiento de nuevas licencias para la exploración de petróleo y gas, y priorizando la expansión de las energías renovables y las vías de desarrollo sostenible. Esta transición también ha sido respaldada por un marco de políticas más amplio que combina instrumentos basados en el mercado con la política industrial (*Política de Reindustrialización*), inversión pública, banca de desarrollo y estrategias de desarrollo territorial para atraer inversión privada. A pesar de estos objetivos políticos declarados, los flujos financieros y la inversión siguen concentrándose en actividades relacionadas con los combustibles fósiles, lo que refleja estructuras heredadas, señales de precios desalineadas, dependencia fiscal de los hidrocarburos y el tiempo necesario para alinear las políticas, las instituciones y los mercados con las metas de transición a largo plazo. Aunque Colombia ha atraído una creciente inversión en energías renovables en los últimos años, los volúmenes generales siguen siendo insuficientes para mantener una trayectoria consistente con la meta de cero emisiones netas; además las inversiones en combustibles fósiles aún superan a las de energía limpia, lo que va en contra de las tendencias mundiales (Gráfico 3.3). La inversión estimada de la economía real en energía limpia en Colombia promedió aproximadamente 2.300 millones de dólares por año entre 2020 y 2023, equivalente al 4% de la formación bruta de capital fijo, en comparación con aproximadamente 6 000 millones de dólares por año en combustibles fósiles sin mitigación (10% de la formación bruta de capital fijo) (OECD, 2026[1]). Esto contrasta con las tendencias mundiales, donde la inversión en energías limpias supera cada vez más el gasto en combustibles fósiles (IEA, 2025[5]).

Las consideraciones sobre seguridad energética refuerzan la urgencia de la inversión relacionada con el clima. El sistema eléctrico de Colombia depende en gran medida de la energía hidroeléctrica, que normalmente representa entre el 65 y el 70% de la generación, lo que hace que el suministro eléctrico sea altamente vulnerable a las sequías asociadas con los episodios de El Niño (OECD, 2026[1]; UMPE, 2025[6]). Durante los recientes períodos de sequía, la generación térmica aumentó drásticamente, elevando los costos de generación, las emisiones y la presión sobre las finanzas públicas a través de mayores subsidios a la electricidad y mecanismos para amortiguar el impacto de tarifas más altas. Se espera que el cambio climático intensifique la variabilidad hidrológica, aumentando los riesgos de interrupciones en el suministro y la volatilidad de los precios (OECD, 2026[1]). Al mismo tiempo, el envejecimiento de las redes de transmisión, la limitada capacidad de interconexión y los retrasos en los proyectos de energías renovables y de almacenamiento restringen la flexibilidad del sistema. Por lo tanto, garantizar la seguridad energética requiere una inversión sostenida en energías renovables no convencionales, el refuerzo de la red, el almacenamiento, la gestión de la demanda y las interconexiones regionales, junto con la modernización de la capacidad de respaldo térmico. Estas inversiones son esenciales no solo para la descarbonización, sino también para reducir la exposición a las perturbaciones del suministro eléctrico derivadas del clima y para estabilizar los costos energéticos a largo plazo.

Gráfico 3.3. Los flujos de inversión hacia los combustibles fósiles siguen siendo sustancialmente más altos que los dirigidos a tecnologías de energía limpia

Flujos de inversión de la economía real en energía limpia y de combustibles fósiles



Nota: La inversión se refiere a la formación bruta de capital fijo. La energía limpia se refiere a las inversiones en generación de energía a partir de fuentes renovables, eficiencia energética y otros usos finales, redes eléctricas, almacenamiento, generación de energía nuclear y combustibles limpios. Las inversiones en combustibles fósiles sin mitigación se refieren a las inversiones en el suministro de combustibles fósiles y a la generación de energía a partir de carbón, petróleo y gas natural sin mitigación.

Fuente: Informes de la OCDE sobre el desempeño ambiental: Colombia 2026.

Table 3.1. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre financiación climática

Recomendaciones anteriores de la OCDE	Medidas adoptadas desde el Estudio Económico de 2024.
Incrementar y ampliar el impuesto al carbono y ampliar su base de recaudación para alinearlo con los objetivos de reducción de emisiones deseados, al tiempo que se apoya a los hogares vulnerables con transferencias específicas y temporales.	Desde el año 2024 Colombia ha seguido actualizando el impuesto al carbono en línea con la fórmula de ajuste legalmente establecida. Los subsidios a la gasolina se eliminaron en gran medida durante el periodo 2023-2024 y los precios del diésel aumentaron para los grandes consumidores privados que no transportan mercancías.
Profundizar y diversificar los instrumentos de financiación verde para apoyar la inversión privada.	En 2025 Colombia amplió formalmente su marco de finanzas sostenibles más allá de la mitigación del clima para incluir la biodiversidad, tras el establecimiento de nuevas normas de supervisión por parte de la Superintendencia Financiera y el Banco Mundial/IFC. Estas normas permitieron a los bancos emitir instrumentos vinculados a la biodiversidad y ampliaron la cartera de proyectos elegibles a áreas como la agricultura sostenible y la regeneración de bosques y ecosistemas, como lo demuestra la emisión en marzo de 2025 del primer bono de biodiversidad del mundo.
Agilizar los procesos de concesión de licencias ambientales y exigir la participación temprana de las comunidades, así como la consideración de sus inquietudes y sugerencias en la planificación y ejecución de los proyectos.	Desde 2024 el Ministerio de Ambiente ha actualizado las normas para la elaboración y revisión de estudios ambientales (MGEPEA) con el fin de unificar el proceso, al tiempo que refuerza la coordinación y el seguimiento de las autoridades regionales (CAR) y amplía los procedimientos simplificados en la plataforma gubernamental para facilitar los trámites administrativos (SUIT). Los nuevos esquemas simplificados de licencias ambientales para proyectos de energías renovables (LAEólica y LASolar), introducidos en 2025, buscan reducir significativamente los tiempos de tramitación de proyectos solares y eólicos, manteniendo las salvaguardas ambientales y sociales.
Intensificar los esfuerzos de control para combatir la deforestación ilegal, garantizando al mismo tiempo una coordinación eficaz de las medidas de control de la deforestación en todos los niveles de gobierno.	Colombia ha fortalecido los sistemas de monitoreo y las estrategias de aplicación de la ley contra la deforestación ilegal, incluyendo un monitoreo satelital mejorado, un monitoreo de alerta temprana ampliado y operativos dirigidos por el Ministerio, así como una mayor cooperación sobre el terreno entre el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Defensa, la Fiscalía y las autoridades locales.
Reforzar el marco regulatorio para incentivar la inversión en energías renovables y programar subastas periódicas para contratos de energía a largo plazo.	Desde 2024 Colombia ha fortalecido las normas para energías renovables y ha comenzado a rediseñar las subastas de energía a largo plazo para brindar mayor estabilidad a los inversionistas y ayudar a expandir los proyectos eólicos y solares. Esto incluye la publicación de un decreto en 2025 para relanzar las subastas de energías renovables, proponiendo límites para las ventas en el mercado al contado, con el fin de motivar a los generadores a establecer contratos a largo plazo.

En conjunto, la ambición climática de Colombia, su alta vulnerabilidad y las brechas estructurales de inversión crean un desafío financiero importante y urgente que no puede abordarse únicamente con recursos públicos. El espacio fiscal está limitado por la elevada deuda y las prioridades contrapuestas (véase el Capítulo 1), mientras que Colombia también enfrenta riesgos fiscales derivados de la transición energética mundial. Como exportador neto de hidrocarburos, las exportaciones de petróleo y los ingresos petroleros siguen siendo una fuente importante de divisas e ingresos del Estado, lo que implica que un cambio global hacia fuentes de energía alternativas podría reducir los ingresos por exportaciones y los ingresos fiscales a lo largo del tiempo, limitando aún más la capacidad de financiamiento público y reforzando la necesidad de movilizar financiamiento privado y mixto.

Si bien Colombia ha construido bases sólidas para el financiamiento climático, incluyendo un marco normativo avanzado, una taxonomía verde oficial, instrumentos de fijación de precios del carbono y un creciente mercado de bonos sostenibles, la inversión privada sigue siendo insuficiente para satisfacer las necesidades de mitigación y adaptación. Esto refleja tres limitaciones interrelacionadas. En primer lugar, las condiciones propicias aún no son lo suficientemente fuertes como para generar una cartera constante de proyectos financiables: las señales políticas y la información climática débiles e irregulares, en particular la fijación de precios al carbono baja e inconsistente y la persistencia de subsidios a los combustibles fósiles, reducen los incentivos para las inversiones bajas en carbono, mientras que la incertidumbre en la obtención de permisos, las fallas de coordinación entre las autoridades, las brechas en la preparación de proyectos, y los débiles marcos de gestión de la inversión pública y las capacidades subnacionales aumentan los riesgos no comerciales y los costos de transacción. En segundo lugar, la aún escasa profundidad de los mercados de crédito y capital limita la movilización de capital privado a largo plazo, incluso cuando los proyectos son técnica y económicamente viables. Finalmente la escasez de mecanismos de reparto de riesgos y de agregación limita la escala, especialmente en las áreas de adaptación, soluciones basadas en la naturaleza e infraestructura subnacional, donde los proyectos son más pequeños, los riesgos son mayores y los inversionistas institucionales requieren instrumentos estandarizados con grado de inversión. Es importante destacar que muchas de estas limitaciones no son específicas de la inversión verde, sino que reflejan desafíos estructurales más amplios en la economía colombiana. Los procesos de obtención de permisos complejos e impredecibles, la débil capacidad de preparación de proyectos en las regiones, la alta informalidad empresarial, la productividad limitada y la escasa profundidad de los mercados de capital nacionales limitan la inversión en todos los sectores, pero tienden a ser más restrictivas para los proyectos relacionados con el clima, que suelen implicar mayores costes iniciales, periodos de recuperación de la inversión más largos y una mayor complejidad normativa.

Las siguientes secciones examinan estas limitaciones de forma secuencial: primero, el entorno propicio —que abarca la fijación de precios del carbono, la información relacionada con el clima, las licencias y el portafolio de proyectos financiables— que da forma a los incentivos y reduce los riesgos de inversión; segundo, el desarrollo de mercados de crédito y capital sostenibles para canalizar la financiación una vez que existan proyectos viables e información útil; y tercero, el papel de los bancos de desarrollo, los inversionistas institucionales y los instrumentos de reparto de riesgos para la inversión a gran escala, en particular en áreas como la adaptación y las soluciones basadas en la naturaleza, donde los riesgos y los costes de transacción siguen siendo elevados.

3.2. Crear un entorno propicio para la financiación privada del clima

Esta sección examina las condiciones propicias para la inversión privada que son pilares fundamentales para atraer financiación privada y mixta hacia inversiones bajas en carbono, resilientes al clima y basadas en la naturaleza. Señales de precios creíbles, información útil relacionada con el clima y los marcos de permisos predecibles son cruciales, ya que dan forma a los incentivos y reducen los riesgos no comerciales para los inversionistas. Solo una vez que se den estas condiciones propicias podrán surgir portafolios de proyectos financiables, especialmente para inversiones que requieren mucho capital y son de largo plazo, tal como lo son las energías renovables, redes eléctricas, transporte, adaptación y soluciones basadas en la naturaleza. Por lo tanto, las carteras de proyectos se sitúan en la intersección entre la política y las finanzas: traducen las condiciones propicias en oportunidades concretas de inversión y son un requisito previo para ampliar el crédito

verde y los instrumentos de mercados de capital (sección 3.3). Asimismo, son fundamentales para potenciar el papel de los bancos de desarrollo, los inversionistas institucionales y los mecanismos de reparto de riesgos en la movilización de capital privado de largo plazo a gran escala (Sección 3.4). Además, un uso más eficaz de los recursos públicos —que incluya una mejor focalización de los subsidios y sistemas de tenencia de la tierra mejorados— reforzaría los incentivos y apoyaría la inversión, en particular en los sectores que requieren uso de tierra.

3.2.1. Alinear las señales de precios y los incentivos a la inversión con los objetivos climáticos

Colombia ha construido una de las arquitecturas de precios de carbono más avanzadas de la región, la cual combina un impuesto al carbono, planes para un Sistema de Comercio de Emisiones (SCE) y legislación climática. Colombia fue uno de los primeros países de la región en introducir un impuesto explícito al carbono en 2016, indexado a la inflación y diseñado con un calendario de ajuste anual predecible. Además, Colombia cuenta con un claro mandato legal para implementar un SCE para 2030 en virtud de la Ley de Acción Climática, y el trabajo en el marco regulatorio ya está en marcha, lo que la posiciona por delante de la mayoría de sus pares regionales en cuanto a la preparación institucional para fijar el precio del carbono.

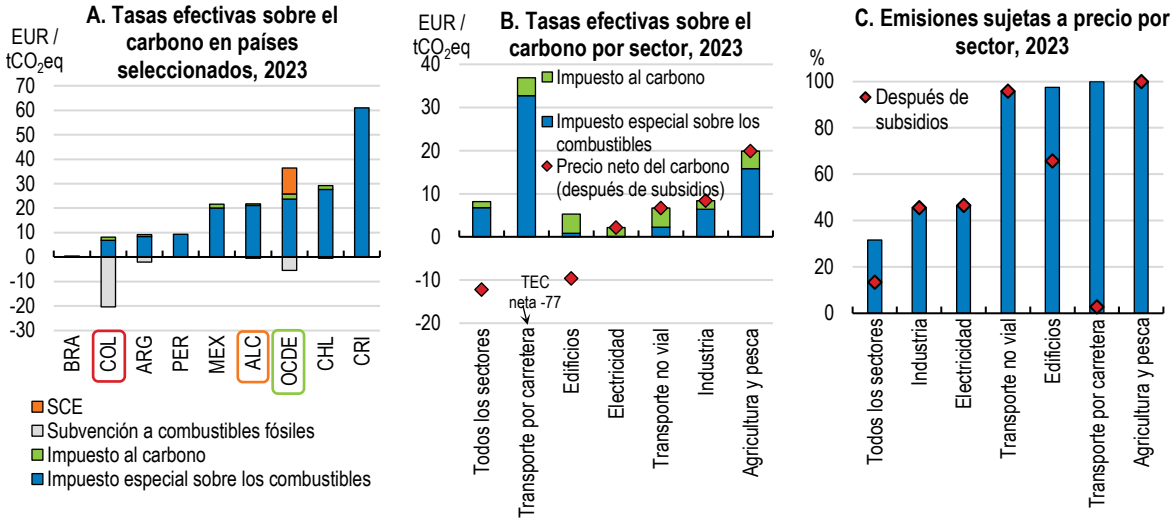
A pesar de esta arquitectura política relativamente sólida para la fijación de precios del carbono, las señales de precios efectivos y netos del carbono en Colombia siguen siendo débiles y muy desiguales entre sectores, e incluso pueden volverse negativas una vez que se consideran las exenciones y los subsidios a los combustibles fósiles (Gráfico 3.4, Paneles A y B). La tasa legal del impuesto al carbono fue de solo unos 27 400 COP (alrededor de 7 USD) por tonelada de CO_2 en 2025, muy baja incluso en comparación con países con un nivel de desarrollo similar (Gráfico 3.4, Panel A) (OECD, 2026[1]), aunque tales comparaciones no capturan completamente las diferencias en cobertura, impactos distributivos y estructura económica. Los impuestos relacionados con el medio ambiente representaron el 0,6% del PIB en 2023, el nivel más bajo en la OCDE y por debajo del promedio de América Latina y el Caribe del 0,9%. Además, los subsidios a los precios de los combustibles fósiles, canalizados principalmente a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), han mantenido los precios de los combustibles, en particular el diésel, por debajo de los niveles de paridad internacional.

La tasa neta efectiva de carbono —es decir, la tasa efectiva de carbono después de restar los subsidios a los combustibles fósiles— se vuelve negativa, particularmente en el transporte por carretera, donde los subsidios al diésel compensan con creces las señales de precios del carbono; y en menor medida en los edificios debido a las tarifas subsidiadas de gas licuado de petróleo, gas natural y electricidad (Gráfico 3.4, panel B). Como resultado, menos del 3% de las emisiones del transporte y solo una proporción limitada de las emisiones relacionadas con los edificios enfrentan un precio neto de carbono positivo, lo que convierte al sector transporte en el más desalineado con los objetivos de mitigación y en una prioridad clave de reforma. (Gráfico 3.4, panel C). Las señales de precios del carbono se debilitan aún más por la cobertura incompleta. Si bien Colombia ha ampliado el alcance de su impuesto al carbono para incluir el carbón después de la reforma de 2022, las señales efectivas de precios del carbono siguen siendo débiles debido a las bajas tasas, las disposiciones transitorias para el carbón y la exclusión de la mayor parte del uso de gas natural, así como la extensa compensación.

La cobertura desigual entre combustibles también puede debilitar los incentivos de mitigación al cambiar los precios relativos de los combustibles: las empresas pueden optar por combustibles más baratos y menos gravados en lugar de alternativas bajas en carbono. Ampliar la fijación de precios del carbono a todos los combustibles fósiles, al tiempo que se apoya la inversión en baja de carbono, reduciría estos riesgos de sustitución y fortalecería los incentivos para reducir las emisiones. Las señales débiles y desiguales de los precios del carbono ralentizan la reasignación de capital hacia la mitigación, al tiempo que limitan los incentivos para invertir en infraestructura resiliente al clima, la adaptación y las soluciones basadas en la naturaleza (World Bank, 2023[3]), en un contexto de espacio fiscal limitado y disminución de los ingresos por combustibles fósiles para Colombia como exportador neto de hidrocarburos. Al mismo tiempo, la fijación de precios al carbono es una herramienta necesaria, pero no suficiente para la descarbonización del transporte, que también requiere

una mayor inversión pública, mejor infraestructura ferroviaria e intermodal, planificación logística, renovación de la flota, desarrollo urbano orientado al transporte público y regulación sectorial.

Gráfico 3.4. Las señales de precios del carbono son débiles, especialmente en el transporte



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. SCE = sistema de comercio de emisiones; ECR = tasa efectiva de carbono; ECR expresada en euros reales por unidad de CO_2-equivalente. Debido a limitaciones de datos, las estimaciones de subsidios a los combustibles fósiles de 2023 se basan en datos de 2022. La tasa efectiva de carbono refleja los impuestos al carbono y los impuestos especiales sobre los combustibles aplicados a las emisiones. La tasa efectiva neta de carbono resta los subsidios a los combustibles fósiles mostrando la verdadera señal de precios a la que se enfrentan los emisores. Los valores negativos indican que los subsidios compensan con creces los impuestos al carbono y a la energía.
Fuente: Informes de la OCDE sobre el desempeño ambiental: Colombia 2026.

StatLink https://stat.link/dszahu

Las recientes reformas han fortalecido la señal del precio efectivo del carbono y han reducido las distorsiones, pero no las han eliminado (Table 3.1). Los aumentos graduales y positivos de los precios de los combustibles en 2023 y 2024 llevaron a la eliminación de los subsidios a la gasolina, mientras que, en 2025, aunque hubo una reducción parcial de los subsidios al diésel para los grandes consumidores, se mantuvo gran parte de ellos. Esta distorsión es particularmente pronunciada en el transporte terrestre, ya que es el sector más subvencionado. Los recientes aumentos en los precios internacionales del petróleo debido al conflicto en Oriente Medio incrementan el riesgo de que los subsidios a la gasolina puedan reaparecer y que los subsidios existentes al diésel puedan ampliarse (véase el Capítulo 1), con importantes costos fiscales y ambientales.

La prioridad de política debe ser fortalecer las señales de precios del carbono para alinear mejor los incentivos a la inversión con los objetivos de mitigación y reducir la incertidumbre sobre las políticas para los inversionistas, como se recomienda en el Estudio Económico de Colombia de la OCDE de 2024 (Tabla 3.1). Colombia ha establecido un marco de precios del carbono con una base legal y tributaria predecible, lo que proporciona un fundamento importante para fortalecer aún más las señales de precios del carbono. De cara al futuro, las prioridades de política incluyen evaluar un fortalecimiento secuencial de las señales de precios del carbono, incluidos ajustes graduales al impuesto al carbono y la racionalización de los subsidios a los combustibles fósiles. Estos esfuerzos deben contar con garantías de sostenibilidad fiscal y aceptabilidad social, y mejoras en el funcionamiento de los instrumentos complementarios del mercado del carbono. Los elementos clave del paquete de reformas son aumentar y ampliar el impuesto al carbono a través de una trayectoria plurianual predecible, alinear los impuestos al carbono con el contenido de carbono y eliminar gradualmente los subsidios a los combustibles fósiles, en particular los subsidios restantes al diésel. Completar la reforma de los subsidios al diésel es un desafío político, particularmente para los transportadores de carga y la población rural. Cambiar el modelo actual para establecer una fijación de precios de los combustibles con base en un marco transparente y regulado, que permita una transmisión gradual y automática de los precios internacionales a los precios

internos, respaldaría señales de precios del carbono más sólidas, al tiempo que reduciría los riesgos fiscales (como se analiza en el Capítulo 1). Como lo demuestra la exitosa reforma del precio de la gasolina, el apoyo generalizado a los precios puede reemplazarse por medidas de compensación focalizadas y temporales implementadas fuera del sistema de precios. Para el caso de los hogares, Colombia está bien equipada para hacerlo, ya que la clasificación en el Sisbén y el registro social nacional proporcionan un sistema establecido y actualizado para identificar a los beneficiarios vulnerables y entregar las transferencias de manera eficiente (OECD, 2024[7]). Para las empresas, la prioridad no debería ser proteger a todos los usuarios frente a los precios más altos del diésel, sino apoyar el ajuste de las micro y pequeñas empresas más expuestas a través de medidas temporales no relacionadas con los precios, como lo son las garantías temporales de créditos y el apoyo a la inversión a través de instrumentos ya existentes de los bancos de desarrollo. Estas reformas deberían complementarse con una mayor tributación del transporte, incluyendo tarifas por congestión en las grandes ciudades, y con la alineación de los precios de la energía en los edificios con los objetivos de eficiencia y descarbonización para reforzar los incentivos a una movilidad más limpia, la electrificación y la modernización energética. Estas reformas podrían complementarse con políticas urbanas para gestionar mejor la demanda de transporte —como tarifas por congestión o regulaciones de estacionamiento— en consonancia con el desarrollo del transporte público.

Al mismo tiempo, mejorar la credibilidad y la integridad del marco de precios es fundamental para atraer capital privado. El impuesto al carbono permite a las empresas descargar parte de su obligación tributaria mediante la compensación de las emisiones a través de créditos de carbono nacionales elegibles. Esto ha ayudado a desarrollar el mercado del carbono y a financiar proyectos forestales y de uso de la tierra, incluidos algunos con beneficios para la adaptación al clima y la protección de la biodiversidad. Pero dado que los créditos de carbono nacionales generalmente se han negociado a precios inferiores a la tasa del impuesto al carbono, a las empresas a menudo les ha resultado más barato comprar bonos de carbono que reducir sus propias emisiones, lo cual debilita los incentivos para invertir en tecnologías más limpias (OECD, 2026[1]). Colombia ya redujo el límite del uso de bonos de carbono bajo el mecanismo de compensación del 100% al 50% de la obligación tributaria en 2022. Podrían considerarse ajustes adicionales para fortalecer los incentivos para la reducción de emisiones, incluso asegurando estándares de crédito de alta calidad y manteniendo la coherencia con el futuro sistema de comercio de emisiones. La Ley de Cambio Climático de 2018 proporcionó la base legal para un sistema nacional de comercio de emisiones (ETS), previsto para su lanzamiento en 2030. El marco legal para la introducción del ETS ya está establecido, y se está trabajando en los sistemas de monitoreo, reporte y verificación regulatoria necesarios para su implementación. Se está desarrollando un programa piloto de ETS, que debería implementarse gradualmente, con reglas claramente definidas sobre cobertura, asignación y estabilidad de precios, respaldado por un sólido sistema de reporte de emisiones y una capacidad institucional adecuada. El apoyo continuo a través de la Alianza para la Implementación del Mercado (PMI) del Banco Mundial puede ayudar a fortalecer la capacidad institucional y facilitar la transición hacia el pleno funcionamiento del ETS. Aclarar la interacción entre el impuesto al carbono, el ETS planificado y los mercados voluntarios de carbono reduciría la incertidumbre regulatoria y permitiría a los inversionistas fijar mejor el precio del riesgo del carbono.

3.2.2. Mejorar la información relacionada con el clima y su uso

Colombia ha desarrollado uno de los marcos de información y divulgación climática más avanzados de América Latina, pero importantes vacíos de datos limitan su utilidad para los inversionistas. El país fue el primero en la región en establecer una taxonomía verde oficial en 2022 y ha desarrollado un amplio conjunto de políticas de transparencia de las finanzas sostenibles, incluyendo la Guía de Bonos Verdes, requisitos de divulgación relacionados con el clima para grandes emisores, requisitos de divulgación ESG para vehículos de inversión, herramientas de supervisión de riesgos climáticos y expectativas de supervisión sobre la gestión de riesgos climáticos (OECD, 2026[1]). Sin embargo, el uso y la calidad de la información relacionada con el clima siguen siendo desiguales entre las instituciones, con brechas persistentes en la información cuantitativa comparable y vínculos entre los flujos financieros y los resultados de la economía real aún parciales (OECD, 2026[1]). Estas deficiencias no solo dificultan la fijación de precios de riesgo, sino que también limitan la identificación, preparación y verificación de proyectos financiables, ya que los inversionistas carecen de información confiable

y estandarizada para evaluar los riesgos climáticos, los impactos previstos y la viabilidad financiera. Como resultado, los costos de la debida diligencia siguen siendo elevados, lo que ralentiza el desarrollo de cartera de proyectos susceptibles de inversión y desestimula la participación privada, especialmente en áreas como la adaptación y la inversión basada en la naturaleza, donde las métricas están menos estandarizadas (OECD, 2026[1]).

La taxonomía verde y el marco de divulgación proporcionan los componentes básicos para un mercado creíble, pero su adopción sigue siendo limitada (OECD, 2020[8]). Como en la mayoría de países, sin embargo, la aplicación obligatoria está deliberadamente limitada, y los requisitos de divulgación se aplican principalmente a los emisores más grandes y con liquidez, mientras que el uso de la taxonomía y otras herramientas de transparencia, incluida la Guía de Bonos Verdes, sigue siendo voluntario para la mayoría de los participantes del mercado. Como resultado, la adopción sigue siendo parcial. La Encuesta Bienal de la SFC sobre Riesgos y Oportunidades ESG y Climáticos de 2023 muestra que solo el 10,6% de las instituciones calculan actualmente la alineación de sus portafolios de crédito con la taxonomía, debido a las limitaciones de datos, la capacidad técnica desigual y el esfuerzo operativo necesario para adaptar las matrices de elegibilidad, las plantillas de informes y el diseño del producto (SFC, 2023[9]). Esta adopción gradual refleja la experiencia internacional, donde las taxonomías funcionan inicialmente como marcos de referencia, con una integración progresiva a medida que mejora la disponibilidad de datos y la capacidad institucional.

Colombia es ahora el primer país de mercado emergente que trabaja para ampliar la taxonomía más allá de su enfoque inicial en el clima para incluir biodiversidad, otros objetivos ambientales y actividades de transición en sectores difíciles de descarbonizar, lo que hace que la implementación y la secuenciación sean críticas. Una prioridad es consolidar los componentes relacionados con el clima —donde las métricas, la disponibilidad de datos y la familiaridad del mercado están más avanzadas— antes de extender progresivamente los requisitos a la biodiversidad y a la adaptación. Esto implica fortalecer los requisitos obligatorios de divulgación relacionados con el clima y el uso de taxonomías se aplicarían inicialmente a las mayores instituciones financieras y emisores, donde la capacidad de supervisión y los sistemas de datos son más sólidos. Las fases posteriores podrían estandarizar un conjunto limitado de indicadores básicos y plantillas de informes antes de ampliar la cobertura a instituciones más pequeñas y a objetivos ambientales adicionales. Este enfoque mejoraría la valoración de los riesgos relacionados con la naturaleza y el clima a lo largo del tiempo, sin crear cargas de implementación excesivas en una etapa temprana (World Bank, 2023[3]).

Más allá del diseño de la taxonomía y los requisitos de divulgación, la débil integración de los sistemas de monitoreo, reporte y verificación (MRV) sigue siendo una restricción vinculante para el uso efectivo de la información relacionada con el clima en Colombia. Si bien Colombia cuenta con varios sistemas establecidos, incluyendo el monitoreo, reporte y verificación (MRV) de mitigación, el monitoreo de la adaptación y el seguimiento del financiamiento climático, su integración e interoperabilidad siguen siendo limitadas. Fortalecer los sistemas de monitoreo, reporte y verificación es particularmente importante para el uso de la tierra y las soluciones basadas en la naturaleza; esto incluye mejorar el seguimiento y la verificación de los pagos por servicios ecosistémicos y garantizar la credibilidad de las declaraciones sobre reducción y evitación de emisiones, aspectos fundamentales para atraer financiamiento privado y del mercado de carbono. Los sistemas de datos fragmentados, la interoperabilidad limitada y la cobertura desigual de indicadores restringen la capacidad de los inversionistas y supervisores para vincular los flujos financieros a los resultados climáticos, la biodiversidad y los de uso de la tierra. Desarrollar una arquitectura MRV más integrada, conectando bases de datos existentes y mejorando la coherencia entre instituciones, fortalecería la implementación práctica de la taxonomía, los marcos de divulgación y las carteras de proyectos, al tiempo que mejoraría la rendición de cuentas y el seguimiento del progreso (OECD, 2026[1]). Se están realizando esfuerzos para mejorar la coordinación, especialmente a través del Sistema Nacional de Información Climática (SNICC), cuyo objetivo es integrar y consolidar los datos relacionados con el clima entre las distintas instituciones. Un mayor progreso en el MRV mejoraría la coherencia y la utilidad de la información climática para inversionistas y responsables de la formulación de políticas. Asimismo, un mayor uso de taxonomías y marcos de divulgación puede contribuir a mejorar la disponibilidad y la estandarización de los datos que alimentan estos sistemas.

3.2.3. Modernizar los trámites ambientales para mejorar la previsibilidad, al tiempo que se salvaguardan las normas ambientales y los derechos de la comunidad

La reforma de los trámites ambientales podría respaldar la inversión privada en materia climática, preservando al mismo tiempo las salvaguardas ambientales y la seguridad jurídica. Los procesos de aprobación en Colombia pueden ser largos y complejos, lo que refleja la necesidad de equilibrar las salvaguardas ambientales, los derechos de las comunidades y los requisitos de desarrollo de los proyectos. Sin embargo, puede resultar más difícil para los inversionistas evaluar los plazos de los proyectos, las necesidades de financiamiento y los flujos de ingresos esperados (OECD, 2026[1]). Esto genera riesgos no comerciales, aumenta los costos asociados a mantener los proyectos en espera y puede retrasar o paralizar la inversión, especialmente en energía, agua, transporte e infraestructura resiliente al clima.

La incertidumbre se deriva en gran medida a las deficiencias de coordinación y previsibilidad en la tramitación y aprobación de permisos. La concesión de licencias se comparte entre la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las autoridades ambientales regionales (CAR) y algunos municipios. En la práctica, los proyectos suelen enfrentarse a procedimientos secuenciales, diferentes requisitos de documentación e interpretaciones desiguales de las normas entre las distintas jurisdicciones, lo que da lugar a plazos poco claros y a un mayor riesgo de retrasos por revisiones en las etapas finales o disputas (World Bank, 2023[3]; OECD, 2026[1]).

La consulta previa con los Territorios Indígenas y Tradicionales (TIT), campesinos, comunidades locales y afrocolombianas es un derecho constitucional y una salvaguarda clave. Cuando se lleva a cabo de manera temprana y estructurada, la consulta puede mejorar el diseño del proyecto, fortalecer la legitimidad y reducir el riesgo de conflicto y litigios. Sin embargo, los procedimientos poco claros, la débil coordinación entre la consulta, la concesión de licencias ambientales y la verificación de la tenencia de la tierra y la planificación territorial, frecuentemente aumentan la incertidumbre, prolongando la toma de decisiones, tanto para las comunidades como para los inversionistas (OECD, 2026[1]).

Abordar estos desafíos es principalmente una cuestión de fortalecer la capacidad institucional, la coordinación y la claridad entre las autoridades, preservando al mismo tiempo las salvaguardas ambientales, los derechos de las comunidades afectadas y la seguridad jurídica. Las prioridades políticas incluyen establecer plazos y requisitos de documentación más claros, fortalecer la coordinación entre los procesos de obtención de permisos, consulta previa y tenencia de la tierra, y crear un punto de coordinación único para los desarrolladores de proyectos, como se recomienda en el Estudio Económico de la OCDE de 2024. La experiencia internacional muestra que los sistemas de permisos más integrados y las consultas tempranas y bien secuenciadas pueden reducir la fragmentación administrativa y la incertidumbre de los inversionistas, preservando al mismo tiempo las salvaguardas ambientales (Recuadro 3.1). Las reformas recientes están comenzando a abordar estos cuellos de botella (Table 3.1). En particular, los nuevos esquemas simplificados de obtención de permisos ambientales para proyectos de energía renovable (LAEólica y LASolar), introducidos a finales de 2025, tienen como objetivo reducir significativamente los tiempos de obtención de permisospara proyectos solares y eólicos — potencialmente hasta en un 70%— manteniendo al mismo tiempo las salvaguardas ambientales y sociales. Sin embargo, estas reformas aún no han resuelto las limitaciones subyacentes, ya que la implementación sigue siendo desigual entre las instituciones, persisten los problemas de coordinación en las distintas etapas de concesión de permisos y su alcance sigue siendo limitado en relación con el conjunto más amplio de proyectos relacionados con el clima.

Recuadro 3.1. Ejemplos internacionales: simplificación de los trámites de permisos y mejora de la consulta ambiental

Finlandia: Desde enero de 2026, la Agencia Finlandesa de Supervisión ha unificado las tareas de concesión de permisos, supervisión y orientación de la administración medioambiental estatal, ofreciendo a los promotores de proyectos un único punto de acceso y permitiendo que los procedimientos se gestionen de forma conjunta y en paralelo.

Portugal: El régimen de Licencia Ambiental Única (LUA) se diseñó para simplificar, armonizar y articular los múltiples requisitos de permisos ambientales en un proceso más integrado. Emite un Título Ambiental Único (TUA) que agrega las decisiones de licencia ambiental pertinentes y los requisitos aplicables a un proyecto, mejorando la previsibilidad y reduciendo la fragmentación administrativa. Este enfoque también busca mejorar la integración entre los permisos ambientales y las licencias económicas, reduciendo así los costos administrativos y las demoras para las empresas.

Canadá: En el marco del sistema federal de evaluación de impacto, la Agencia de Evaluación de Impacto de Canadá actúa como principal responsable de la consulta pública y promueve la participación temprana de los grupos indígenas potencialmente afectados. Durante la fase de planificación, elabora un Plan de Participación y Colaboración Indígena que especifica quiénes participarán y cómo.

Fuente: (Finish ministry of Environment, 2026[10]; IEA, 2022[11]; OECD, 2023[12])

3.2.4. Fortalecer la cartera de proyectos financiables

Ampliar el financiamiento climático privado en Colombia requiere un portafolio más sólido de proyectos financiables alineados con las prioridades de mitigación y adaptación, y capaces de atraer inversión. Un obstáculo clave es la disponibilidad limitada de proyectos bien preparados con estudios de factibilidad sólidos, modelos de ingresos claros y una asignación de riesgos creíble. Esta limitación es particularmente aguda para las inversiones en adaptación, uso de la tierra e infraestructura local resiliente, donde los proyectos suelen ser pequeños, los beneficios son parcialmente públicos y los riesgos son más difíciles de estructurar para los inversionistas privados. La limitada capacidad técnica, especialmente en el ámbito subnacional, donde se originan muchos de estos proyectos, limita aún más la materialización de los planes climáticos en oportunidades de inversión, lo que aumenta los riesgos percibidos y desalienta la participación privada (OECD, 2026[1]; World Bank, 2023[3]).

Los esfuerzos recientes proporcionan un punto de partida útil, pero siguen siendo limitados en escala. El Corredor de Financiamiento Climático, desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), es una plataforma que vincula proyectos climáticos con fuentes de financiación para acelerar la implementación de inversiones alineadas con las contribuciones determinadas a nivel nacional. Apoya la identificación y el desarrollo de portafolios de proyectos técnica y financieramente viables de ministerios, entidades subnacionales y empresas, y las conecta con financiación pública y privada, en temas como transporte sostenible, energía, soluciones basadas en la naturaleza e infraestructura resiliente al clima (NDC Partnership, 2023[13]). El Mecanismo pone a prueba herramientas estandarizadas (como una “lista de verificación” de proyectos) para que la información de los proyectos sea comparable y esté lista para la inversión. Paralelamente, las autoridades están consolidando Plataforma País para ayudar a priorizar y estructurar proyectos climáticos de alto impacto, fortaleciendo la coordinación entre el gobierno y facilitando la movilización de financiamiento público, privado, internacional y mixto. Estas iniciativas pueden apoyar el desarrollo de portafolios más grandes de proyectos climáticos, basados en la naturaleza y de restauración de ecosistemas. Colombia podría transformar el mecanismo de Intermediario de Financiamiento Climático en un Mecanismo Nacional de Preparación de Proyectos (PPF) capaz de realizar o financiar evaluaciones de prefactibilidad y factibilidad, análisis de riesgo climático y estructuración financiera en etapa temprana, de modo que los proyectos lleguen a los financiadores

con una lógica de flujo de efectivo y asignación de riesgos más clara. La Lista de Prioridades de Infraestructura de Australia ofrece una ilustración útil de cómo la información estandarizada de los proyectos (sobre impactos, gobernanza, costos y riesgos) puede apoyar la participación de los inversionistas (Government of Australia, n.d.[14]).

Las capacidades técnicas e institucionales subnacionales para diseñar, evaluar e implementar proyectos de inversión complejos siguen siendo débiles y varían ampliamente entre departamentos y municipios. Como se destacó en el anterior Estudio Económico de la OCDE (OECD, 2024[7]), Colombia tiene una capacidad limitada para traducir las prioridades políticas en proyectos concretos y bien estructurados, lo que, sumado a la débil coordinación entre los distintos niveles de gobierno, restringe la inversión efectiva en proyectos climáticos y aumenta los riesgos de ejecución. Fortalecer los marcos de gestión de la inversión pública a nivel subnacional, en particular la capacidad técnica e institucional para la preparación de proyectos —como estudios de factibilidad, evaluaciones de riesgo climático y estructuración financiera— y alinearlos mejor con los marcos territoriales y los instrumentos de planificación del uso de la tierra, es un esfuerzo a mediano plazo, pero necesario para mejorar la calidad de los proyectos, reducir la incertidumbre y ampliar el portafolio de oportunidades de inversión, atrayendo así capital privado. A partir del ya existente Mecanismo de Intermediación Financiera Climática liderado por el Departamento Nacional de Planeación, Colombia podría ampliarlo gradualmente a un Mecanismo Nacional de Preparación de Proyectos coordinado por el gobierno y vinculado operativamente a los gobiernos subnacionales, los bancos nacionales de desarrollo y los instrumentos de financiamiento existentes. Esto daría a los gobiernos subnacionales acceso a conocimientos especializados y herramientas estandarizadas para estudios de factibilidad, evaluaciones de riesgo climático y estructuración financiera en etapa temprana, mejorando la formulación de los proyectos y aumentando la probabilidad de que los proyectos climáticos bien diseñados aseguren financiación. Ejemplos internacionales de países similares apuntan en esta dirección. En Sudáfrica, el Banco de Desarrollo de África Meridional proporciona conocimientos especializados y financiación para la preparación inicial de proyectos, incluso para municipios con recursos limitados, con el fin de facilitar su cierre financiero. Estas experiencias sugieren que el apoyo técnico centralizado mejora la preparación de los proyectos y puede aumentar el número de propuestas que llegan a la fase de financiación.

3.3. Ampliar el financiamiento climático privado a través de los mercados de deuda y crédito y los instrumentos catalizadores

La movilización de financiamiento privado para el clima en Colombia requiere un sistema financiero capaz de canalizar capital a gran escala una vez que existan las condiciones y los mecanismos necesarios. Sin embargo, la intermediación financiera sigue limitada por varias fallas de mercado. Las asimetrías de información, los altos riesgos percibidos y la estandarización limitada aumentan los costos de debida diligencia y desalientan los préstamos a proyectos relacionados con el clima, particularmente para las PYME y la agricultura. Además, la poca profundidad de los mercados de capitales y la limitada disponibilidad de financiamiento a largo plazo restringen las capacidades de las instituciones financieras para realizar inversiones con largos períodos de recuperación. Estas limitaciones reflejan características estructurales más amplias de la economía y el sistema financiero colombianos, incluyendo la alta informalidad, el pequeño tamaño de las empresas y la baja productividad, pero son particularmente restrictivas para la inversión relacionada con el clima, las cuales suelen implicar mayores costes iniciales, plazos de recuperación más largos y un mayor riesgo. En consecuencia, la financiación privada no se expande más allá de los primeros usuarios, lo que pone de manifiesto la necesidad de políticas que fortalezcan la intermediación y aborden selectivamente estas deficiencias del mercado, incluso mediante la distribución del riesgo y un mejor acceso a la financiación a largo plazo. Esta sección analiza cómo ampliar los préstamos bancarios alineados con el clima y profundizar los mercados de deuda y capital sostenibles, de modo que la financiación nacional pueda canalizar capital a gran escala.

3.3.1. Fortalecer los préstamos bancarios para la inversiónen proyectos climáticos

La intermediación bancaria sigue siendo el canal dominante para financiar la inversión en proyectos climáticos en Colombia, particularmente para las PYME y los productores agrícolas que carecen de acceso a los mercados de capitales. En 2022, el 5% del crédito bancario total se clasificó como verde según criterios basados en taxonomías; un aumento con respecto al 2,4% en 2021 (World Bank, 2023[3]). La mayor parte del crédito verde se destina a transporte, construcción, energía y agua, que en conjunto representan aproximadamente el 96% de los préstamos verdes, mientras que la agricultura, la silvicultura y el uso de la tierra (AFOLU) reciben una participación insignificante de las finanzas verdes, a pesar de ser fundamentales para el perfil de emisiones y la estrategia de mitigación de Colombia. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 comenzó a abordar estas brechas mediante el uso de inversión pública estratégica —incluyendo compromisos presupuestales plurianuales— para apoyar proyectos de uso sostenible de la tierra, restauración de ecosistemas y actividades de bioeconomía. Al financiar inversiones iniciales y facilitar su desarrollo, contribuyen a reducir riesgos, impulsar cadenas de valor locales y generar ingresos, lo que permite la financiación privada y mixta en áreas donde la financiación basada en el mercado sigue siendo limitada.

No obstante, los préstamos sostenibles han crecido rápidamente entre las grandes instituciones financieras. Por ejemplo, Banco Davivienda informó que su portafolio sostenible creció un 43,7% en 2024, alcanzando el 17% del total, mientras que Banco de Bogotá incrementó su portafolio verde en un 85% en el mismo año, lo que destaca el rápido crecimiento entre los grandes intermediarios (Davivienda, 2024; Banco de Bogotá, 2024). Varios bancos también han desarrollado líneas de crédito específicas para la agricultura sostenible y la reforestación, a menudo respaldadas por garantías de FINAGRO, el banco público de desarrollo agrícola de Colombia, lo que ha contribuido a atraer préstamos privados, aunque a una escala limitada (OECD, 2026[1]). Los bancos de desarrollo tradicionalmente han operado a través de intermediarios financieros que ayudan a atraer capital privado y representan una porción significativa de las finanzas verdes —representaron alrededor del 40% de los flujos de financiación verde identificados en 2021 (World Bank, 2023[3]).

La expansión y diversificación del crédito verde se ven limitadas por barreras estructurales tanto en la demanda como en la oferta. A nivel empresarial, el acceso al crédito sigue siendo limitado, especialmente para las PYME y los productores agrícolas. La alta informalidad, el pequeño tamaño de las empresas, la débil presentación de información financiera y las garantías limitadas reducen la solvencia y aumentan los costos de endeudamiento, lo que restringe el acceso a la financiación a largo plazo necesaria para la inversión relacionada con el clima. Abordar estas limitaciones requerirá políticas más amplias para mejorar la productividad y la formalización de las empresas, como se analiza en los capítulos 1 y 2. A nivel de proyecto, los portafolios limitados, las brechas de información y la estandarización limitada aumentan los costos de debida diligencia y reducen la disponibilidad de oportunidades de inversión financiables (como se analiza en la sección 3.2). A nivel del sector financiero, los altos riesgos percibidos, los escasos mecanismos de reparto de riesgos y las restricciones prudenciales reducen el interés de los bancos por los préstamos climáticos a largo plazo (World Bank, 2023[3]). Además, los préstamos alineados con la taxonomía no se benefician sistemáticamente de condiciones de refinanciamiento preferenciales, garantías u otros incentivos financieros, lo que limita la expansión del crédito verde en comparación con los préstamos convencionales. Como se analiza en la Sección 3.2.3, el cumplimiento de los requisitos de la taxonomía suele percibirse como un factor que incrementa los costos de la recolección de datos y la presentación de informes, lo que refleja vacíos subyacentes de información y una estandarización limitada, sin ofrecer ventajas financieras o regulatorias claras, lo que debilita los incentivos para expandir los préstamos verdes.

La experiencia internacional muestra que los préstamos bancarios para inversiones climáticas se expanden más rápidamente cuando las taxonomías se combinan con incentivos financieros específicos y mecanismos de reducción de riesgos (OECD, 2025[15]). En Japón, el banco central introdujo un mecanismo de refinanciamiento relacionado con el clima que proporciona financiación a bajo costo a los bancos que otorgan préstamos verdes, reduciendo los costos de financiación y fortaleciendo los incentivos para ampliar el financiamiento climático. Enfoques similares que combinan financiamiento en condiciones favorables y garantías han apoyado la

expansión del crédito verde en varias economías emergentes y de la OCDE. En Francia, el banco público de inversión, Bpifrance, proporciona garantías y préstamos en condiciones favorables para inversiones en transición energética realizadas por pymes. De manera similar, el banco de desarrollo alemán KfW ofrece líneas de crédito subsidiadas para inversiones en eficiencia energética y energías renovables. En Chile, los programas de crédito verde apoyados por la agencia de desarrollo CORFO han ayudado a movilizar el financiamiento bancario para proyectos sostenibles. A través de estos programas, CORFO proporciona refinanciamiento a largo plazo a bancos comerciales y otros intermediarios financieros, que luego otorgan préstamos a empresas que invierten en proyectos verdes elegibles.

Colombia ya utiliza instrumentos como garantías parciales, líneas de crédito en condiciones favorables y mecanismos de refinanciamiento a través de bancos nacionales de desarrollo como FINAGRO, Bancóldex y FINDETER, pero su escala sigue siendo pequeña en relación con las necesidades generales de inversión en proyectos climáticos y su asignación se concentra en un conjunto reducido de sectores, en particular transporte, energía y agua (World Bank, 2023[3]). Ampliar estos instrumentos, mejorando su diseño y orientándolos hacia los productores agrícolas, las actividades forestales y la adaptación al clima —donde las fallas del mercado, como los altos riesgos no asegurados, los desajustes de vencimiento, las asimetrías de información y las garantías limitadas, son pronunciadas y los rendimientos sociales superan los privados—, podría ayudar a abordar las persistentes restricciones de financiamiento. Estos instrumentos pueden implicar pasivos fiscales o contingentes —a través de subsidios, garantías o apoyo cuasifiscal—, por lo que requieren una clara priorización, gobernanza del riesgo y transparencia para preservar la sostenibilidad fiscal, pero pueden movilizar grandes volúmenes de capital privado si están bien dirigidos y cuidadosamente diseñados. Al mismo tiempo, desarrollar productos de crédito verde simples y estandarizados —alineados con la taxonomía nacional pero diseñados para minimizar los costos de transacción— podría ayudar a ampliar el acceso al financiamiento para la adaptación, el uso sostenible de la tierra y la energía limpia distribuida.

3.3.2. Profundización de los mercados de deuda y de capital sostenibles

Colombia fue el primer país latinoamericano en emitir bonos verdes en moneda local de manera soberana a través de una subasta en 2021 (*Green TES*), estableciendo un importante punto de referencia para las finanzas sostenibles en los mercados de capital nacionales (World Bank, 2022[16]). Estos bonos financian inversiones en energías renovables, eficiencia energética, transporte sostenible y gestión del agua. La emisión soberana ayudó a establecer estándares de mercado para los marcos que regulan el uso de los beneficios, el informe de asignación y la divulgación de impacto, y creó un punto de referencia nacional para instrumentos etiquetados (OECD, 2025[17]). Sin embargo, la emisión soberana etiquetada sigue siendo modesta en tamaño en comparación con sus pares regionales (Gráfico 3.5). Esto limita el desarrollo de una curva de rendimiento verde en moneda local y restringe la liquidez, elementos necesarios para atraer a una base de inversionistas más amplia y reducir los costos de financiación. La emisión soberana etiquetada de Colombia está dominada por categorías sociales y verdes, con una actividad muy limitada en sostenibilidad y en formatos vinculados a ella, lo que reduce aún más las oportunidades de diversificación. Ampliar y regularizar la emisión soberana de bonos verdes y sostenibles, mediante emisiones con un calendario predecible y en diversos plazos, contribuiría a establecer una curva de rendimiento de referencia, mejorar la liquidez y atraer a inversionistas privados.

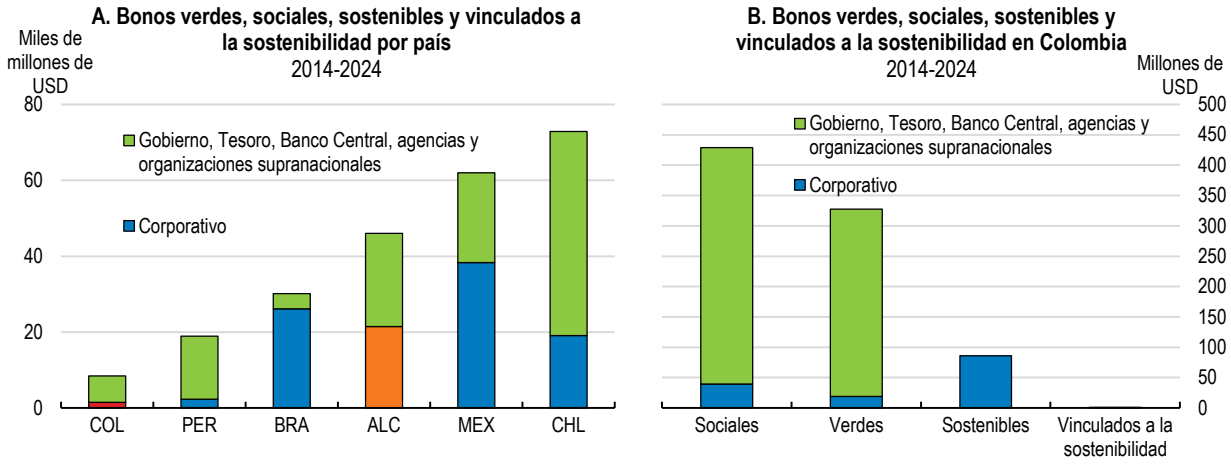
La emisión de bonos corporativos se ha expandido, particularmente entre instituciones financieras y empresas de servicios públicos, pero sigue siendo baja en relación con sus pares regionales y se concentra en un grupo reducido de grandes emisores de alta calidad crediticia. Como resultado, el acceso a mercados de capitales sostenibles es limitado para las empresas más pequeñas con alto potencial y la base de inversionistas sigue siendo reducida. La limitada profundidad de los mercados de capitales y una base de inversionistas reducida limitan la reasignación a gran escala de inversiones hacia actividades ambientalmente sostenibles, desafíos que son comunes en todos los mercados latinoamericanos (OECD, 2026[1]). La liquidez limitada del mercado secundario —que es una característica estructural de los mercados de capitales nacionales, donde los inversionistas institucionales mantienen la mayoría de los valores hasta su vencimiento—, también limita la determinación de precios y la formación de una curva de rendimiento verde (OECD, 2026[1]; OECD et al.,

2025[18]). La prohibición para que las sociedades por acciones simplificadas (SAS) —que representan más del 90% de todas las empresas— emitan valores cotizados, impide que las pymes accedan a los mercados de capitales.

Ampliar la participación en el mercado de capitales requerirá una combinación de marcos de divulgación más claros, como se analiza en la sección 3.2.3, asistencia técnica para los emisores por primera vez e incentivos para bonos etiquetados a plazos más largos alineados con la taxonomía nacional y adecuados para inversiones en infraestructura, uso del suelo y adaptación. Colombia también podría modificar el marco jurídico para permitir que las sociedades por acciones simplificadas emitan valores cotizados sujetos a requisitos de divulgación proporcionales, facilitando así que las pequeñas y medianas empresas accedan a financiación sostenible. Si bien forman parte principalmente del desarrollo más amplio de los mercados de capitales, las medidas para mejorar la liquidez del mercado secundario —tales como los acuerdos de creación de mercado, los formatos de emisión estandarizados y una mayor transparencia— son fundamentales para favorecer la formación de precios, profundizar la liquidez y permitir el escalamiento de financiación sostenible.

Las finanzas sostenibles a través de los mercados de renta variable siguen estando considerablemente menos desarrolladas que las realizadas mediante instrumentos de deuda y, por tanto, constituyen una palanca a más largo plazo para la financiación climática. Menos del 3% del capital corporativo privado en Colombia se destinó a actividades que contribuyen a los objetivos de mitigación climática (OECD, 2026[1]). Si bien el capital accionario puede movilizar capital de riesgo a largo plazo para actividades innovadoras y de mayor riesgo —como las tecnologías limpias y los nuevos modelos de negocio relacionados con el clima—, el mercado de valores de Colombia es relativamente pequeño y se caracteriza por una baja liquidez y un número limitado de empresas cotizadas (OECD, 2026[1]). Una limitación estructural reside en la estructura empresarial de Colombia, ya que la mayor parte de ellas son microempresas que operan informalmente, lo que hace que el financiamiento del mercado de capitales sea inaccesible para la mayoría y limita la relevancia de los mercados de valores a un pequeño subconjunto de empresas formales de tamaño mediano y con alto potencial de crecimiento. Por consiguiente, ampliar la financiación mediante renta variable supondrá un desafío y deberá llevarse a cabo de forma gradual, a medida que avancen las condiciones habilitadoras y el portafolio de proyectos; para ello, se pueden adoptar medidas progresivas, como el apoyo a fondos de inversión especializados en el clima que agrupen y diversifiquen riesgos, así como la coinversión selectiva por parte del sector público o de bancos de desarrollo para atraer a inversores privados hacia actividades de bajas emisiones que conllevan un mayor riesgo.

Gráfico 3.5. Los mercados de bonos sostenibles siguen siendo pequeños en Colombia



Nota: ALC es un promedio simple de Brasil, Chile, México y Perú.
Fuente: Palacios et al., 2025, "Financiamiento de la transición energética en América Latina: el papel de los gobiernos y las finanzas sostenibles".

StatLink https://stat.link/40qy9g

La integración financiera regional a través del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) podría ampliar la base de inversores y fomentar la cotización cruzada de valores sostenibles. El MILA conecta los mercados de renta variable y de renta fija de Chile, Colombia, Perú y México, facilitando el acceso a una base de inversores regionales más amplia al permitir que los inversores de un mercado adquieran acciones y bonos de otros mercados con facilidad, mediante una plataforma interconectada. Sin embargo, en la práctica, la integración de la renta fija sigue siendo limitada; las diferencias en los sistemas de liquidación, la fiscalidad y los marcos de divulgación de información restringen la participación transfronteriza, lo que exige una acción coordinada entre los miembros del MILA. En el ámbito nacional, Colombia puede impulsar los avances alineando la normativa interna de divulgación, el uso de taxonomías y las prácticas de supervisión con las mejores prácticas regionales, así como reduciendo las barreras administrativas internas para la emisión y la inversión transfronterizas; no obstante, una mayor estandarización e interoperabilidad dependerá de reformas conjuntas entre los países del MILA para mejorar la liquidez y fomentar el crecimiento en toda la región.

Las comparaciones entre países ponen de relieve el papel que desempeña un mayor desarrollo de los mercados de capitales en la expansión de las finanzas sostenibles. Los mercados de capitales internos más profundos de Chile y su importante sector de fondos de pensiones han generado una demanda estable a largo plazo de bonos verdes y sostenibles; esta demanda se ha visto reforzada por emisiones soberanas periódicas que establecieron curvas de rendimiento de referencia líquidas y facilitaron posteriores emisiones corporativas. México ha combinado una actividad de emisión soberana en diversas divisas con requisitos normativos que obligan a los fondos de pensiones y a las aseguradoras a integrar criterios ESG (ambientales, sociales y de gobernanza), ampliando así la base de inversores para los instrumentos con etiqueta de sostenibilidad. Por su parte, Brasil se ha beneficiado de la escala de su mercado y de una amplia base de emisores corporativos, impulsados por el papel catalizador de su banco público de desarrollo (BNDES) y por el uso de bonos soberanos sostenibles para crear curvas de rendimiento de referencia para las emisiones del sector privado. La OCDE concluye que, en estos países, la profundidad del mercado de capitales, la demanda de los inversores institucionales y la emisión soberana de referencia creíble son factores decisivos para ampliar las finanzas sostenibles (OECD, 2025[19]).

3.4. Movilizar inversionistas institucionales mediante el reparto de riesgos y la financiación mixta

Aunque se expandan los préstamos bancarios y las emisiones en los mercados de capitales, muchas inversiones alineadas con los objetivos climáticos —en particular las relacionadas con la adaptación, la lucha contra la deforestación, la energía distribuida y la infraestructura subnacional— siguen siendo demasiado pequeñas, arriesgadas o fragmentadas para la financiación privada basada en transacciones individuales. Esto es especialmente relevante para los inversionistas institucionales, como los fondos de pensiones y las aseguradoras, que requieren oportunidades de inversión de gran volumen, estandarizadas y de bajo riesgo. En esta sección se analiza cómo los bancos de desarrollo nacionales y multilaterales pueden catalizar la financiación privada mediante garantías a nivel de cartera y estructuras de financiación mixta o de cobertura de primeras pérdidas, así como la forma en que los mecanismos de agregación especializados pueden permitir a los inversores institucionales participar a gran escala en activos relacionados con el clima.

Los bancos nacionales de desarrollo (BND) y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) pueden desempeñar un papel central en la movilización de financiación privada a gran escala mediante la estructuración y la reducción de riesgos de carteras de inversiones alineadas con el clima (OECD et al., 2025[18]). Una limitación clave es que los vehículos que utilizan apoyo público (por ejemplo, garantías o financiamiento en condiciones favorables) combinado con capital privado en Colombia siguen estando subdesarrollados y operan por debajo de su potencial, lo que limita su capacidad para agrupar recursos en condiciones favorables, garantías y capital privado en portafolios diversificados de inversiones alineadas con los objetivos climáticos (World Bank, 2023[3]). La mayoría de las intervenciones de los bancos de desarrollo nacionales (NDB, por sus siglas en inglés) se centran en proyectos específicos, dependen en gran medida de líneas de crédito favorables tradicionales o de esquemas de garantía limitados, y rara vez ofrecen el mecanismo de reparto de riesgos a nivel de portafolio necesario para atraer a inversores privados a largo plazo. Incluso si se llevan a cabo reformas en las condiciones habilitadoras,

muchas inversiones alineadas con los objetivos climáticos —especialmente en los sectores de AFOLU, adaptación, energía distribuida e infraestructura municipal a pequeña escala— podrían no llegar a ser financiables sin una reducción sustancial del riesgo (World Bank, 2023[3]). Al mismo tiempo, los avances en la integración de consideraciones climáticas en las instituciones financieras públicas han sido desiguales: mientras algunas instituciones han incorporado la sostenibilidad en su gobernanza, en la selección de proyectos y en la gestión de riesgos, otras se han quedado rezagadas (World Bank, 2022[20]).

Pasar de intervenciones proyecto a proyecto a enfoques que abarquen portafolios completos permitiría agrupar proyectos pequeños y heterogéneos en activos susceptibles de inversión, reduciendo así los costos de transacción y el riesgo percibido. Para lograrlo, es necesario fortalecer el papel de los bancos de desarrollo en materia climática. Esto implica reforzar la gobernanza y las capacidades internas, mediante una supervisión más clara por parte de las juntas de administración sobre los riesgos climáticos y una integración sistemática de las consideraciones climáticas en los procesos de gestión, los ciclos de los proyectos y la elaboración de informes. Asimismo, requiere establecer mecanismos específicos de financiación climática dentro de los bancos de desarrollo, con mandatos explícitos para agrupar proyectos y distribuir riesgos entre portafolios —especialmente en ámbitos como la adaptación, las soluciones basadas en la naturaleza y la infraestructura subnacional, donde los fallos del mercado impiden obtener financiación privada en condiciones viables—. La ampliación de las garantías parciales, los tramos de primera pérdida y los mecanismos de reparto de riesgos, en colaboración con los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), fortalecería el perfil crediticio de los activos alineados con los objetivos climáticos, sobre todo cuando se aplican a nivel de portafolio en lugar de transacciones individuales. En la región se han utilizado instrumentos de financiación mixta —que combinan recursos concesionales, garantías, capital social e incentivos basados en el desempeño— para hacer comercialmente viables inversiones climáticas y de adaptación de alto riesgo, y para movilizar capital privado a gran escala. En Brasil, las subastas de inversión ambiental y las estructuras de financiación combinada, respaldadas por bancos de desarrollo y autoridades subnacionales, han movilizado un volumen considerable de capital privado destinado a proyectos de restauración y uso sostenible de la tierra (IDB, 2025[21]). Estos instrumentos deberían utilizarse de forma claramente subsidiaria, dirigidos a riesgos que los financiadores privados no estén dispuestos o no puedan asumir, y reducirse a medida que los segmentos de mercado maduren.

Los inversores institucionales, incluidos los fondos de pensiones y las aseguradoras, podrían aportar un capital considerable a largo plazo para la transición climática; sin embargo, su participación en activos relacionados con el clima en Colombia sigue siendo limitada. Muchos proyectos son demasiado pequeños o están excesivamente fragmentados, o bien se perciben como demasiado arriesgados para cumplir con los mandatos institucionales; a esto se suman la escasez de mecanismos de agregación y la poca profundidad de los mercados de capitales, factores que restringen aún más dicha participación (OECD, 2026[1]). La experiencia regional muestra que la participación institucional aumenta cuando se dispone de canales creíbles, estructuras de agregación y una reducción de riesgos específica. En México, los fondos de pensiones han invertido en proyectos de infraestructura y energía a través de vehículos de inversión estructurados que agrupan proyectos y permiten el financiamiento institucional a largo plazo (OECD et al., 2025[18]). Mecanismos similares —que combinan la agregación de proyectos con la mitigación de riesgos públicos— se han utilizado en países de la OCDE. En el Reino Unido, el Banco de Infraestructura del Reino Unido y su predecesor, el Banco de Inversión Verde, han apoyado la energía eólica marina y la infraestructura baja en carbono mediante la coinversión, proveyendo así capital inicial y la estructuración de portafolios de proyectos, lo que ha ayudado a atraer inversionistas institucionales, como fondos de pensiones, a activos de largo plazo relacionados con el clima. Las iniciativas recientes en la región también han ampliado el papel de las compañías de seguros como inversionistas institucionales en la financiación de la adaptación, utilizando seguros de crédito y enfoques de portafolio para movilizar capital privado y aumentar la capacidad de préstamo (IDB, 2025[21]).

Por consiguiente, ampliar la inversión institucional requiere estructuras financieras que transformen proyectos pequeños y dispersos en activos susceptibles de inversión. Los mecanismos de agregación —tales como las carteras de préstamos alineados con objetivos climáticos, los fondos de infraestructura y los bonos temáticos—

permiten agrupar proyectos de energía distribuida, gestión hídrica y agricultura climáticamente inteligente en instrumentos diversificados aptos para la inversión. Estas estructuras pueden respaldarse mediante herramientas de mitigación de riesgos, como el capital de primera pérdida, los mecanismos de cobertura cambiaria y las garantías parciales, las cuales reducen el riesgo crediticio percibido y mejoran la relación riesgo-rentabilidad. Iniciativas como Reinvest+ en América Latina demuestran cómo es posible agrupar préstamos de alta calidad, reforzarlos con seguros contra riesgos políticos y cambiarios, y emitirlos como valores con calificación crediticia destinados a inversores institucionales (IDB, 2025[21]).

Tabla 3.2. Recomendaciones de política

PRINCIPALES HALLAZGOS	RECOMENDACIONES (recomendaciones clave en negrita)
Crear un entorno propicio para la financiación privada del clima	
Las señales de precio del carbono siguen siendo débiles y, en ocasiones, negativas debido a los subsidios a los combustibles fósiles, especialmente para transporte, lo que reduce los incentivos para la descarbonización y debilita los incentivos a la inversión privada en actividades bajas en carbono.	**Aumentar y ampliar el impuesto al carbono siguiendo una trayectoria plurianual predecible y completar la eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles.** Sustituir el apoyo generalizado a los precios por medidas focalizadas y temporales, utilizando los registros sociales existentes para los hogares vulnerables y ofreciendo apoyo financiero por tiempo limitado a las micro y pequeñas empresas más expuestas.
La cartera limitada de proyectos financiables y los elevados riesgos no comerciales desincentivan el financiamiento privado. Si bien Colombia ha comenzado a abordar estas deficiencias a través del Corredor de Financiamiento Climático, su alcance sigue siendo limitado.	**Establecer un mecanismo nacional de preparación de proyectos para desarrollar, estandarizar y ampliar proyectos climáticos, en particular en materia de adaptación, agricultura y silvicultura sostenible e infraestructura subnacional.** Mejorar los sistemas de datos y de reportes relacionados con el clima para respaldar la bancabilidad de los proyectos. Continuar agilizando la concesión de permisos ambientales mediante el establecimiento de plazos legales claros, el fortalecimiento de la coordinación entre las autoridades de licencias y consulta, y la integración de la consulta temprana en la preparación de los proyectos.
Ampliar el financiamiento climático privado a través de los mercados de deuda y crédito	
El crédito verde sigue siendo reducido (5% de los préstamos) y no se destina de forma suficiente a sectores como la agricultura, el uso de la tierra, la adaptación y la energía distribuida, debido a los elevados riesgos y a la insuficiencia de los mecanismos de reparto de riesgos.	**Ampliar la escala y mejorar la focalización de los instrumentos de reparto de riesgos —tales como garantías, líneas de crédito concesional y mecanismos de reparto de riesgos de cartera— a través de bancos de desarrollo, con el fin de incrementar los préstamos verdes destinados a las pymes, la agricultura y las inversiones relacionadas con la adaptación.**
La emisión de bonos soberanos con etiquetas verdes y sostenibles es modesta e irregular, lo que limita la profundidad y la liquidez de la curva de rendimiento de referencia en moneda local, restringiendo la financiación a largo plazo y la participación de los inversionistas.	Ampliar y regularizar las emisiones de bonos verdes y sostenibles mediante un plan de emisión predecible y con múltiples plazos de vencimiento para construir una curva de rendimientos de referencia líquida en moneda local.
Los mercados de capitales sostenibles siguen siendo poco profundos y carentes de liquidez, con un acceso concentrado en un reducido número de grandes emisores, lo que limita la provisión de capital a largo plazo y de riesgo para las pymes con alto potencial y para las actividades innovadoras bajas en carbono.	Reducir las barreras de acceso al mercado de bonos corporativos para las pymes mediante requisitos de divulgación proporcionales, requisitos de cotización simplificados y el desarrollo de vehículos de inversión centrados en el clima que agrupen emisiones menores.
MILA, la integración regional de los mercados bursátiles, tiene el potencial de ampliar la base de inversionistas y apoyar el desarrollo de las finanzas sostenibles, pero su impacto sigue siendo limitado debido a la divergencia en las normas de divulgación de información, y en los marcos fiscales y de liquidación.	Reducir las barreras internas a la inversión transfronteriza y alinear las prácticas de emisión y divulgación de información con las mejores prácticas internacionales y regionales, al tiempo que se colabora con los socios del MILA para avanzar hacia una mayor armonización regulatoria.
Movilización de inversionistas institucionales mediante la financiación mixta y el reparto de riesgos	
Los bancos de desarrollo de Colombia ya apoyan la inversión verde, pero el país carece de plataformas de financiación mixta capaces de agrupar riesgos y escalar el capital.	Crear mecanismos específicos de financiación climática dentro de los bancos nacionales de desarrollo para desplegar financiación mixta basada en portafolios, que incluyan garantías e instrumentos de reparto de riesgos, y para agrupar proyectos climáticos de menor escala en activos invertibles.
Los inversionistas institucionales se enfrentan a carteras de proyectos fragmentados, montes de inversión reducidos y escasos vehículos de agregación.	Desarrollar estructuras de agregación —como paquetes de préstamos y fondos climáticos— para movilizar capital institucional.

Referencias

DNP (2020), *Quantifying the Financing Gap in Climate Change Adaptation in Colombia,*. [4]

Finish ministry of Environment (2026), *One-stop services and streamlined permit procedures*, https://ym.fi/en/onestop. [10]

Government of Australia (n.d.), *Infrastructure Priority List*. [14]

IDB (2025), *Resilience Now: Closing the Adaptation Gap in Latin America and the Caribbean*, https://doi.org/10.18235/0013784. [21]

IDEAM (2024), *Climate Change Scenarios of the 4th National Communication of Colombia*. [2]

IEA (2025), *World Energy Investment 2025*, International Enegy Agency, https://www.iea.org/reports/world-energy-investment-2025. [5]

IEA (2022), *Energy Policy Review. Canada 2022*, https://www.iea.org/reports/canada-2022. [11]

NDC Partnership (2023), *Financing the Future: Colombia's Climate Finance Broker Facility*. [13]

OECD (2026), *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2026*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/968398f7-en. [1]

OECD (2025), *Effective Carbon Rates 2025: Recent Trends in Taxes on Energy Use and Carbon Pricing*, OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a5a5d71f-en. [19]

OECD (2025), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2025: Towards a More Resilient and Inclusive Architecture*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/753d5368-en. [15]

OECD (2025), "Mobilising private finance for development, climate and biodiversity in emerging markets and developing economies: Financing our futures"*, OECD Business and Finance Policy Papers*, No. 91, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ada2dfcd-en. [17]

OECD (2024), *OECD Economic Surveys: Colombia 2024*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a1a22cd6-en. [7]

OECD (2023), *OECD Environmental Performance Reviews: Portugal 2023*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d9783cbf-en. [12]

OECD (2020), *Developing Sustainable Finance Definitions and Taxonomies*, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/134a2dbe-en. [8]

OECD et al. (2025), *Latin American Economic Outlook 2025: Promoting and Financing Production Transformation*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/80e48de5-en. [18]

SFC (2023), *Encuesta Bienal de Riesgos y Oportunidades ASG y Climaticas*. [9]

UMPE (2025), *Proyección de demanda de energía eléctrica y potencia máxima 2024-2038*. [6]

World Bank (2023), *Country Climate and Development Reports: Colombia*, https://doi.org/10.1596/40056. [3]

World Bank (2022), *Colombia: Leading the Path to Sustainability in Latin America*, https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/08/31/colombia-leading-the-path-to-sustainability-in-latin-america. [16]

World Bank (2022), *The role of the state in the provision of financial services. Financial sector assessment program. Colombia*, The World Bank group. [20]



4 Canalizar la digitalización para impulsar la productividad y la prestación de servicios públicos

Michael Koelle, OCDE

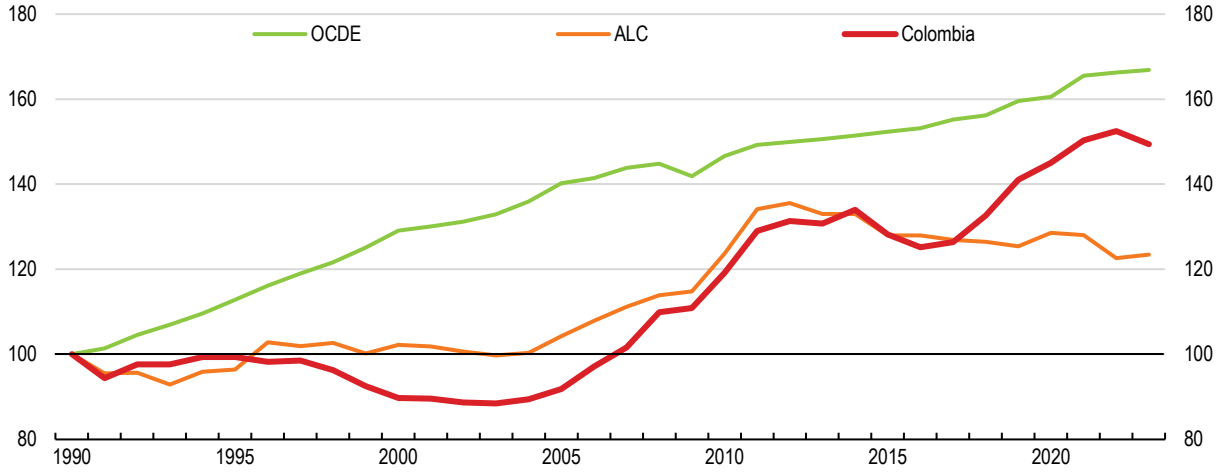
La transformación digital representa una oportunidad para revitalizar el crecimiento de la productividad en Colombia, estancada desde hace tiempo, y mejorar la eficiencia y la prestación de servicios del sector público. Una agenda de políticas integral y bien coordinada — que amplíe el acceso a una conectividad asequible y de alta calidad en todas las regiones, fortalezca las competencias básicas y digitales en el sistema educativo y de formación, y acelere la introducción de servicios de gobierno digitales, interoperables y centrados en el usuario— permitiría a Colombia a aprovechar este impulso. Con estas bases establecidas, incentivar a las empresas, en particular a las pymes, a invertir en herramientas digitales y aprovechar las oportunidades de los mercados en línea es fundamental para impulsar la productividad. A medida que que se extiende el uso de la inteligencia artificial, seguir implementando un marco de gobernanza coherente en Colombia, junto con medidas para promover la investigación, la innovación y el despliegue responsable, puede facilitar la apropiación de tecnologías emergentes y favorecer una transformación digital productiva.

4.1. La transformación digital de Colombia se ve frenada por el uso limitado de tecnologías digitales que mejoran la productividad

La transformación digital ofrece múltiples oportunidades para acelerar el crecimiento económico, la productividad y la convergencia hacia mayores niveles de vida en Colombia. La productividad no solo es estructuralmente baja, sino que su crecimiento durante las últimas tres décadas y media ha permanecido estancado o incluso ha sido negativo durante muchos años (Gráfico 4.1). Si bien se produjo cierto repunte en los años previos a la pandemia de COVID-19, el crecimiento de la productividad ha sido volátil e insuficiente para lograr avances duraderos en la convergencia de los niveles de vida. A medida que la población envejece y el dividendo demográfico se desvanece (Capítulo 2), y la inversión de capital se ha reducido a mínimos históricos (Capítulo 1), impulsar la productividad —es decir, la eficiencia con la que se utilizan los recursos en la economía— se vuelve cada vez más urgente. Este capítulo examina cómo se puede aprovechar la digitalización para elevar la productividad y mejorar la calidad de la prestación de servicios públicos.

Gráfico 4.1. El crecimiento de la productividad ha estado por debajo de lo esperado

Productividad laboral, índice 1990=100



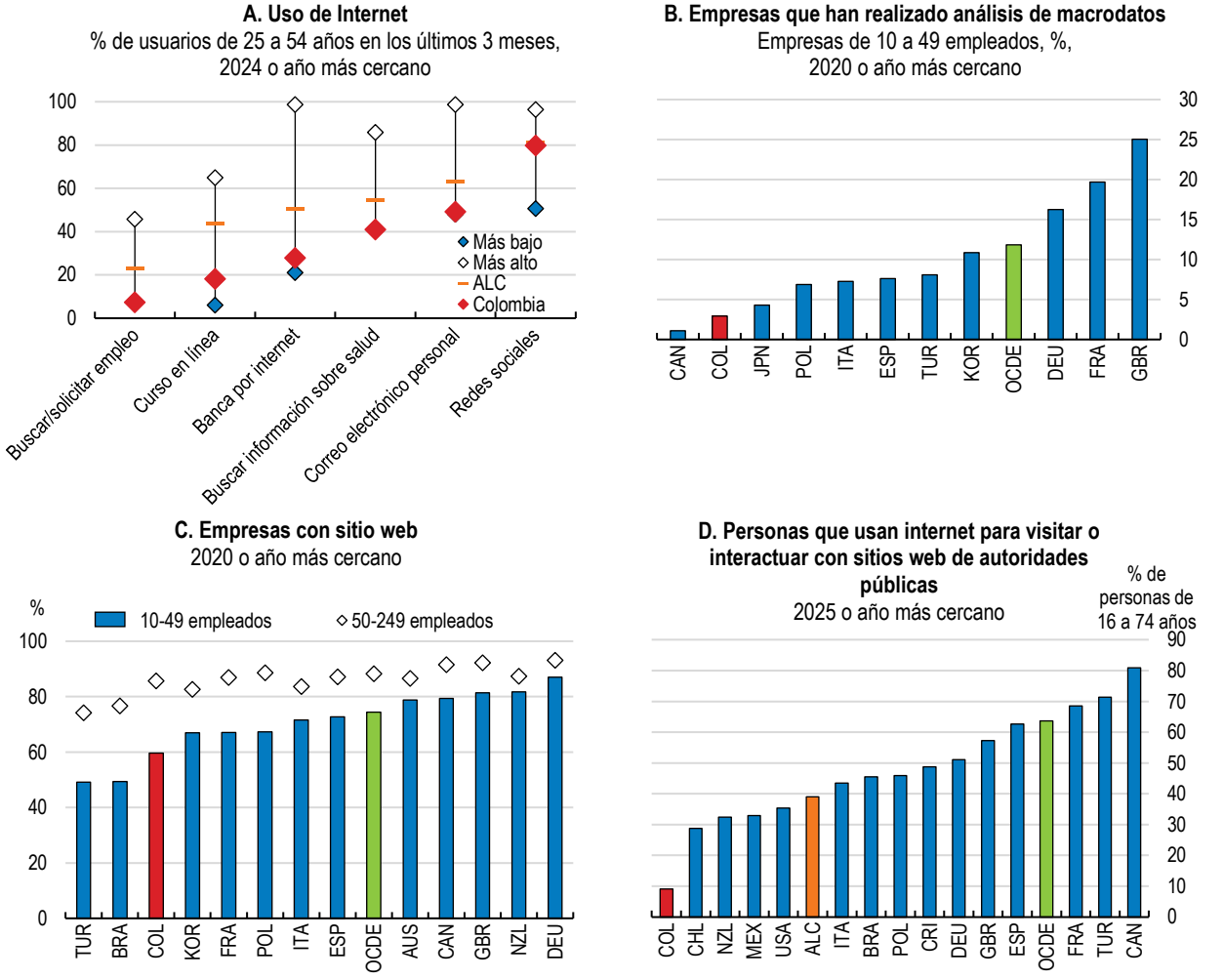
Nota: Los datos se refieren a USD de 2017 a PPA. La productividad laboral se define como el PIB por trabajador. Los promedios están ponderados por el PIB. ALC se refiere a Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: Feenstra, Robert C., Robert Inklaar and Marcel P. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table", *American Economic Review.*

StatLink https://stat.link/rcxi8v

Las tecnologías digitales pueden aumentar la productividad tanto del sector privado como del público. Para las empresas, la adopción de tecnologías digitales como la banda ancha de alta velocidad, la mejora de las competencias digitales de trabajadores y directivos y una mayor exposición a la competencia pueden traducirse en aumentos considerables de la productividad (Sorbe et al., 2019[1]). En el último par de años, la expansión de la inteligencia artificial generativa ha venido transformando la forma en que trabajamos, y su rápida difusión ha puesto capacidades informáticas avanzadas al alcance de cualquier persona con conexión a internet (Filipucci et al., 2026[2]). En el sector público, la digitalización promete soluciones basadas en datos para reducir costos y aumentar la eficiencia del gasto público en ámbitos como la salud, la educación y la inversión pública mediante el fortalecimiento de la focalización, el monitoreo y la coordinación, así como la mejora del recaudo tributario; todo ello esencial para hacer frente a los desafíos fiscales estructurales de Colombia (Capítulo 1). Un gobierno digital más eficaz también puede aumentar la productividad del sector privado al reducir los costos de cumplimiento, simplificar los trámites regulatorios y disminuir el tiempo que las empresas dedican a interactuar con las autoridades públicas. En Colombia, a pesar de los notables avances, aún existen brechas significativas en el uso productivo y la apropiación efectiva de las tecnologías digitales.

La evidencia señala amplias brechas en la adopción y el uso efectivo de las tecnologías digitales entre las empresas, especialmente las pymes y microempresas, los hogares y el sector público en Colombia (Gráfico 4.2). Entre las empresas, especialmente las pymes, el uso de tecnologías digitales avanzadas sigue siendo limitado. Entre los ciudadanos, el uso productivo de las tecnologías digitales es bajo y depende en gran medida del nivel educativo. El uso de internet ha aumentado con rapidez, pero los colombianos son menos propensos que sus pares de la OCDE a utilizar internet para la educación, la búsqueda de empleo o los servicios bancarios, mientras que predominan las redes sociales. Esto limita la demanda de servicios digitales, tanto del sector privado como del público. La limitada utilización se acompaña de bajos niveles de sofisticación digital. Pocos usuarios realizan actividades más avanzadas como descargar o instalar software, incluidas aplicaciones móviles, o gestionar la configuración de privacidad en redes sociales, lo que deja a los usuarios vulnerables al robo de identidad y a la ciberdelincuencia. En el sector público, muchos servicios permanecen solo parcialmente digitalizados o no son intuitivos para el usuario, y componentes clave de la infraestructura pública digital están subdesarrollados. En conjunto, estos patrones sugieren que la transformación digital de Colombia está limitada no solo por el acceso —especialmente en zonas rurales y remotas, donde casi la mitad de los hogares aún carece de conexión propia—, sino aún más por la limitada difusión y el uso efectivo de la tecnología.

Gráfico 4.2. El uso productivo de las tecnologías digitales es bajo entre la ciudadanía, las empresas y el gobierno



Nota: ALC es un promedio simple de Brasil, Chile, Costa Rica y México.
Fuente: OECD ICT Access and Usage by Businesses, OECD ICT Access and Usage by Individuals, https://oe.cd/dx/ict-access-usage.

StatLink https://stat.link/iru3mj

Este capítulo se centra en los principales obstáculos que impiden a Colombia traducir las inversiones digitales en avances en productividad, inclusión y prestación de servicios. En primer lugar, fortalecer la competencia y reducir los costos en los servicios de comunicaciones es esencial para garantizar una conectividad asequible y de alta calidad. En segundo lugar, desarrollar una estrategia nacional de competencias coherente, con una gobernanza más sólida, una mejor medición y articulación entre programas, es fundamental para dotar a los trabajadores y a las empresas de la capacidad para utilizar la tecnología digital de manera efectiva. En tercer lugar, acelerar la adopción de herramientas digitales por parte de las empresas, especialmente las pymes y microempresas, requiere focalizar los programas de apoyo y reducir la fragmentación. En cuarto lugar, la política digital del gobierno debe concentrarse en fortalecer el liderazgo, avanzar en la interoperabilidad, adoptar un enfoque orientado a dispositivos móviles (*mobile first*) y priorizar la digitalización de los servicios de uso frecuente. Por último, si bien la IA ofrece nuevas oportunidades, sus beneficios dependerán de fortalecer las capacidades fundamentales, establecer un marco regulatorio claro y alinear el apoyo a la innovación con las prioridades de digitalización. En un contexto de finanzas públicas presionadas (Capítulo 1), las recomendaciones de este capítulo se centran en mejorar la gobernanza, la coordinación y la implementación; en racionalizar y optimizar los programas existentes de formación y apoyo; y en realizar inversiones focalizadas en capacidades en áreas estratégicas clave como las competencias digitales, la ciberseguridad, la implementación del gobierno digital y la inteligencia artificial.

4.2. Ampliar la conectividad de alta calidad a precios asequibles

Colombia ha logrado avances significativos en la ampliación y mejora de la disponibilidad y calidad de la conectividad digital. Gracias a una mayor competencia, sus precios han disminuido en los últimos años. Sin embargo, la conectividad sigue siendo a menudo inasequible para los hogares de bajos ingresos, está desigualmente distribuida entre las zonas urbanas y rurales, o no cuenta con la calidad suficiente para ser utilizada de manera productiva. Las razones de estas limitaciones son la escasa competencia, las regulaciones costosas y las trabas administrativas, los elevados impuestos específicos del sector y la falta de incentivos para compartir de forma eficiente la infraestructura operativa y desplegar redes en zonas rurales y remotas, factores que en conjunto hacen que el acceso a internet sea más desigual y costoso. Abordar estos problemas mejoraría las condiciones habilitadoras básicas —conectividad y acceso— para que la digitalización se consolide y para hacer efectivo el derecho legal de los colombianos al acceso a internet como un servicio público esencial.

4.2.1. Los costos, la velocidad y las barreras rurales son los principales obstáculos para el acceso a la infraestructura digital

Existen tres retos principales para mejorar la infraestructura digital y el acceso, y están interconectados. En primer lugar, es necesario mejorar la asequibilidad del acceso a internet. En segundo lugar, se debe garantizar la cobertura geográfica y, en tercer lugar, la calidad de la cobertura en todo el territorio. El resto de esta sección ofrece un análisis y posteriormente presenta opciones al respecto, sobre la base y como complemento del reciente informe *OECD Digital Connectivity Review of Colombia* (OECD, 2026[3]).

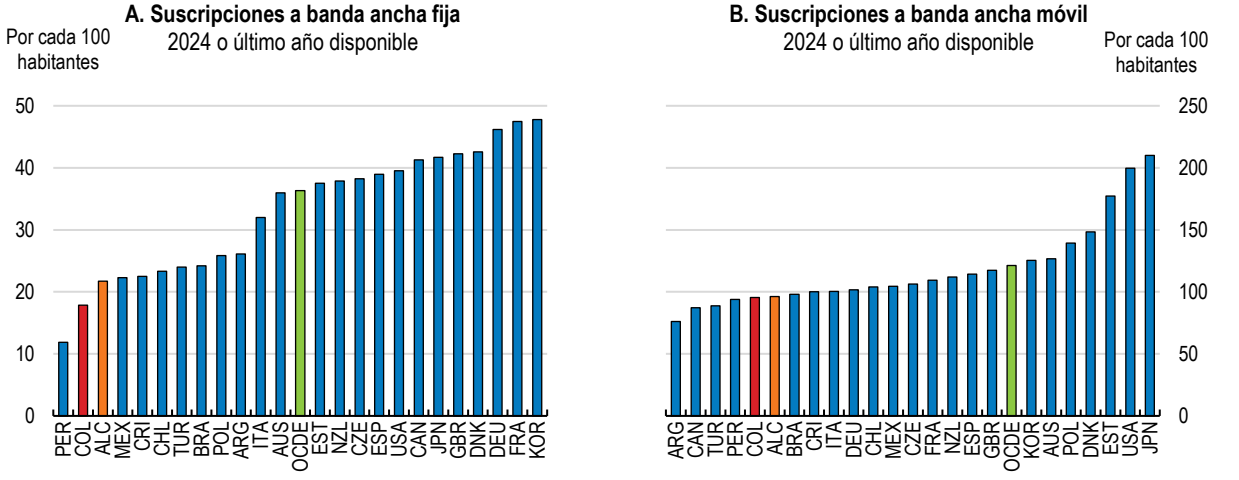
La penetración de la banda ancha sigue siendo baja según los estándares de la OCDE, tanto para los servicios fijos como móviles (Gráfico 4.3), lo que limita la capacidad de los hogares y las empresas para utilizar aplicaciones de uso intensivo de datos. Si bien la mayoría de los colombianos accede a internet a través de dispositivos móviles, la baja penetración refleja un uso limitado de conexiones adicionales para actividades profesionales y aplicaciones digitales emergentes, y restringe los usos profesionales, empresariales y avanzados de las tecnologías digitales.

Los altos precios en relación con los ingresos son el principal obstáculo para un mayor acceso a internet en Colombia. Aunque los precios promedio han disminuido significativamente en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA) y se sitúan en o por debajo de los promedios de la OCDE (OECD, 2026[3]), el costo del acceso a internet de banda ancha en relación con los ingresos, especialmente para la banda ancha fija, sigue siendo alto

en comparación con la mayoría de los países de la OCDE (Gráfico 4.4). Esto resulta prohibitivamente costoso para los hogares de bajos ingresos: contar con un contrato de banda ancha fija y uno de banda ancha móvil les costaría más del 20% de sus ingresos (IADB, 2025[4]), en comparación con alrededor del 5% para un hogar de bajos ingresos en el país promedio de la OCDE. En consecuencia, casi la mitad de los colombianos que no cuentan con acceso propio a internet señala el costo como un factor determinante, a pesar de la reciente evolución de los precios. El costo también es relevante para las pymes, que tienen menor capacidad que las grandes empresas para absorber precios elevados.

Si bien el desempeño de los servicios de banda ancha fija supera el promedio de la OCDE y el de los pares regionales, la calidad de la banda ancha móvil sigue siendo una limitante, lo que refleja principalmente la penetración aún limitada de la tecnología 5G, introducida comercialmente apenas a comienzos de 2024. Aunque para diciembre de 2025 el 100% de los municipios contaba con cobertura de red móvil 4G, solo alrededor del 18% de todas las suscripciones a banda ancha móvil incluye 5G, en comparación con el 30% en la OCDE. Esto restringe las velocidades promedio y el uso confiable de aplicaciones digitales avanzadas, en particular para las empresas.

Gráfico 4.3. La penetración de la banda ancha fija y móvil es baja

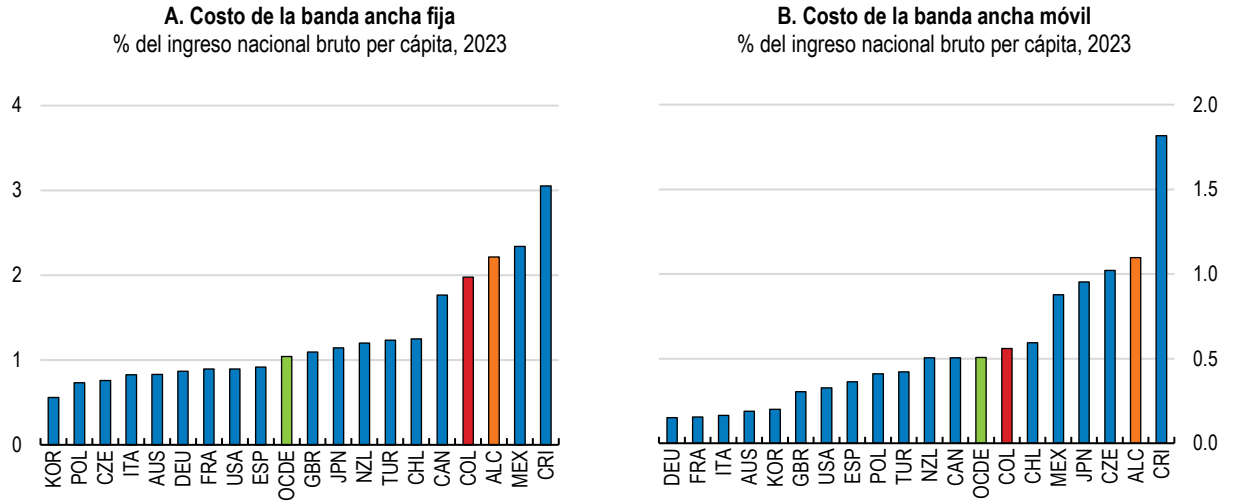


Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: OECD Broadband Statistics (database), http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics.

StatLink https://stat.link/04epdj

Si bien la asequibilidad es la principal restricción nacional, las brechas de cobertura y calidad siguen siendo significativas en las zonas rurales y remotas, donde casi la mitad de los hogares carece de conexión propia. Estas brechas son mayores que en otros países de la región que comparten retos socioeconómicos y geográficos similares, y afectan principalmente la equidad territorial más que la adopción agregada. Los esfuerzos recientes de política pública para llevar banda ancha asequible a zonas más apartadas han generado mejoras importantes: el porcentaje de hogares en zonas rurales con acceso a internet casi se ha duplicado desde 2022, alcanzando el 57% en 2025. Sin embargo, las diferencias remanentes entre las zonas rurales y urbanas refuerzan las disparidades regionales de productividad y limitan la prestación de servicios digitales fuera de las principales áreas urbanas.

Gráfico 4.4. El costo del acceso a internet es alto



Nota: ALC es un promedio simple de Chile, Costa Rica y México. La banda ancha fija se refiere a un plan de uso medio (120 GB al mes a una velocidad de 100 Mbps o superior). La banda ancha móvil se refiere a un plan de voz y datos móviles de uso medio (300 llamadas y 1 GB de datos al mes). Los precios de banda ancha provenientes de las canastas de precios de comunicaciones de la OCDE (OECD Communication price baskets) corresponden a los meses de septiembre de 2023 (para banda ancha fija) y agosto de 2023 (para voz y datos móviles) y están expresados en USD PPA. El ingreso nacional bruto per cápita se refiere al año 2023, también está expresado en USD PPA y se convierte a ingreso mensual.
Fuente: OECD Broadband Statistics (database), http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics; OECD income statistics.

StatLink https://stat.link/lc476k

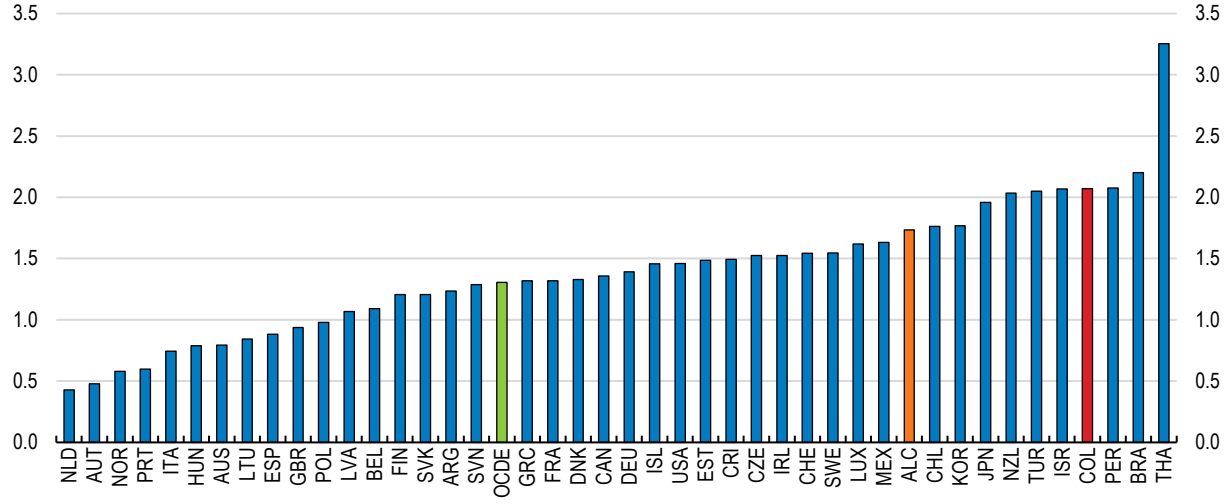
4.2.2. Fortalecer la competencia en el sector de las comunicaciones

La competencia en el sector de las comunicaciones es baja (Gráfico 4.5). Esto se debe a un mayor número de barreras a la disputabilidad del mercado tanto en los mercados fijos como en los móviles frente a otros países de la OCDE, según identifican los indicadores de Regulación del Mercado de Productos (PMR, por sus siglas en inglés) de la OCDE. Estas barreras limitan el número de participantes en el mercado nacional y, por ende, la competencia, lo que reduce los incentivos para invertir en la cobertura y calidad de la red y para transferir las ganancias de eficiencia y las mejoras de costos a los consumidores finales. Además, Colombia también aplica altas restricciones a la competencia exterior debido a las barreras al comercio de servicios digitales, las cuales son más pronunciadas precisamente en el sector de infraestructura y conectividad (Gráfico 4.6).

El mercado de las telecomunicaciones se encuentra en proceso de consolidación mediante la fusión del segundo y tercer proveedor más grande (de un total de tres grandes proveedores de servicios de internet —ISP, por sus siglas en inglés— en el mercado de banda ancha fija y cuatro en el de banda ancha móvil). Si bien esto puede generar ganancias de eficiencia e incluso podría fortalecer la competencia frente al proveedor dominante (que concentra el 35% del mercado de banda ancha fija y el 56% del de banda ancha móvil (OECD, 2026[3]), existen riesgos claros de reducir aún más la competencia en un mercado ya concentrado que la política de competencia debe abordar (véase el párrafo siguiente). Se observa una presencia alentadora de operadores más pequeños, incluidos operadores móviles virtuales (OMV) de cobertura nacional que arriendan espectro a otros proveedores, y casi 1.000 pequeños ISP locales con y sin ánimo de lucro que ofrecen banda ancha fija y otros servicios como acceso inalámbrico fijo o redes inalámbricas municipales. Sin embargo, en los últimos años los OMV han tenido dificultades para incrementar su cuota de mercado combinada, en parte debido a las condiciones del mercado mayorista, dado que todos dependen de la red de un único ISP, el cual ahora forma parte de la entidad fusionada. La banda ancha satelital representa menos del 1% del mercado, concentrándose principalmente en zonas muy remotas debido a sus menores velocidades en comparación con otras tecnologías.

Gráfico 4.5. Las barreras a la competencia en el sector de las comunicaciones electrónicas son altas

Regulación del Mercado de Productos en Comunicaciones Electrónicas, índice de 0 ("más favorable a la competencia") a 6 ("menos favorable a la competencia"), 2023-2024



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: OECD Product Market Regulation (PMR) database.

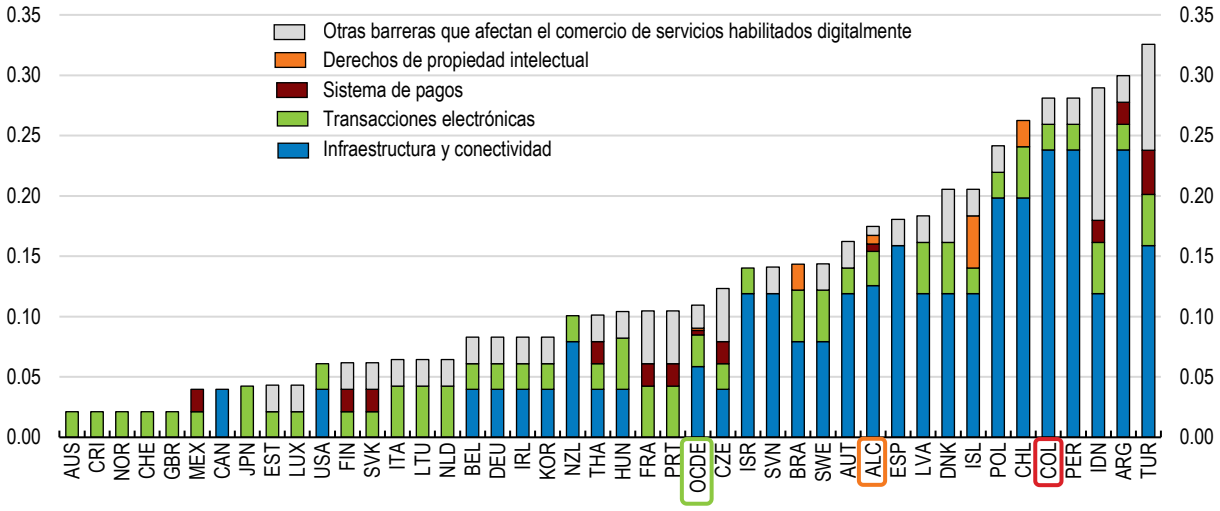
StatLink https://stat.link/qmg1tn

Esta estructura de mercado oligopólica, que comprende además un grado sustancial (20%) de monopolios o cuasimonopolios locales, exige una política de competencia y una aplicación normativa robustas y efectivas. De acuerdo con las recomendaciones del informe OECD *Digital Connectivity Review of Colombia*, esto comprende varios elementos (OECD, 2026[3]): las autoridades de competencia y los reguladores de comunicaciones deben garantizar que las ganancias de eficiencia derivadas de la fusión se trasladen a los usuarios, que la nueva empresa compita con el operador tradicional dominante y que los OMV no se vean perjudicados por la nueva estructura del mercado. Por lo tanto, la política pública debe continuar priorizando las medidas procompetitivas ex ante, asegurar un escrutinio riguroso de las integraciones empresariales y habilitar condiciones competitivas para el ingreso de OMV, por ejemplo, mediante el establecimiento de límites temporales a las tarifas de itinerancia mayorista, como se realizó recientemente en 2022 y como es práctica habitual en la mayoría de los países de la OCDE, de acuerdo con los indicadores PMR. Asimismo, para lograr una aplicación más sólida de su regulación, el regulador de telecomunicaciones podría fortalecerse en diversos aspectos: mejorar su capacidad sancionatoria, consolidar plenamente su independencia del gobierno y promover una cultura de mayor asunción de riesgos.

Un mejor acceso a las redes mayoristas de transporte y de retorno de fibra óptica (backbone y backhaul) impulsaría la competencia basada en servicios por parte de los ISP locales (OECD, 2026[3]). En zonas rurales y remotas, donde los incentivos económicos para los operadores comerciales son limitados, el despliegue de infraestructura troncal puede requerir inversión pública. En este sentido, un nuevo proyecto para llevar banda ancha por fibra óptica a las regiones de la Amazonía y el Putumayo busca subsanar parte de las brechas de acceso y conectividad subsistentes. El Plan Nacional de Conectividad Digital 2022-2033, que prioriza las inversiones en redes troncales y de retorno, tecnología satelital y programas de apoyo para ISP regionales, avanza en una dirección similar y enfatiza la interacción entre las diferentes partes de la red (incluidas las conexiones internacionales, el backbone y backhaul, y las soluciones de última milla) para crear condiciones competitivas. Se requieren marcos regulatorios flexibles para facilitar modelos de negocio diferenciados, incluidas las redes comunitarias en áreas rurales, al tiempo que se garantizan estándares mínimos de calidad. Estos esfuerzos y otros relacionados deben intensificarse, entre otras vías mediante la aceleración de la planeación local y la simplificación de regulaciones.

Gráfico 4.6. La restricción al comercio de servicios digitales es alta

Índice de Restricción al Comercio de Servicios Digitales de la OCDE, de 0 (apertura total al comercio y la inversión) a 1 (completamente cerrado a proveedores de servicios extranjeros), 2025



Fuente: OECD Digital services trade restrictiveness index database.

StatLink https://stat.link/vki8hg

4.2.3. Simplificar las barreras administrativas locales para el despliegue de infraestructura

La obtención de licencias y permisos locales constituye una limitación significativa para el despliegue de infraestructura de banda ancha. Colombia ha realizado esfuerzos regulatorios y legislativos recientes para reducir barreras administrativas históricas que ralentizan y encarecen el despliegue de redes de comunicaciones. Sin embargo, persisten la falta de coordinación en los trámites de aprobación, la existencia de permisos múltiples y superpuestos, y tarifas municipales elevadas y heterogéneas.

Existe una variación significativa en las barreras administrativas entre ciudades: mientras que Bogotá obtiene un puntaje relativamente alto en el Índice de Favorabilidad al Despliegue de Infraestructura de la CRC, otras grandes ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla tienen un desempeño muy inferior (CRC, 2025[5]), lo que indica que los obstáculos a nivel local siguen siendo sustanciales y continúan obstaculizando la inversión, la competencia y la calidad del servicio para una gran proporción de la población. Un área clave de mejora corresponde a las evaluaciones de impacto ambiental y las consultas previas, que son especialmente relevantes en zonas más remotas con presencia de comunidades indígenas (véase también el Capítulo 3).

Los operadores han identificado de manera consistente que las cargas tributarias locales, elevadas y dispares, constituyen un obstáculo significativo para el despliegue de infraestructura en varios municipios. El impuesto de alumbrado público y el impuesto de teléfonos y telégrafos pueden recaudarse a discreción de cada municipio. El gobierno podría considerar abolir dichos tributos, que en ocasiones son anacrónicos y se remontan a principios del siglo XX, o expedir directrices nacionales vinculantes que armonicen sus tarifas a niveles que propicien la inversión en infraestructura de TIC.

4.2.4. Optimizar los impuestos y cargas en el sector de las telecomunicaciones

Varios impuestos y tarifas específicos del sector, incluidas las contribuciones al fondo de servicio universal, elevan los precios y desincentivan la inversión. El gobierno debería revisar la justificación de estas sobretasas con el fin de alinear la tributación del sector de comunicaciones con el nivel general del impuesto sobre la renta

de las personas jurídicas. Por ejemplo, se aplica una sobretasa del 4% de IVA a los servicios móviles catalogada como de "lujo", la cual es difícil de justificar hoy en día y cuya eliminación ha sido recomendada previamente por la OCDE (OECD, 2014[6]; OECD, 2019[7]). De igual forma, existe una sobretasa del 4% en la tarifa del impuesto de renta para el sector. Existen compensaciones para algunas de estas cargas focalizadas en los hogares de bajos ingresos, como la exención de IVA para los servicios de banda ancha fija contratados por hogares de estratos socioeconómicos bajos, y una exención de IVA para teléfonos móviles hasta un precio máximo. Sin embargo, los dispositivos móviles siguen gravados con un arancel general de importación del 5%, el cual el gobierno podría considerar eliminar.

El Fondo Único de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) se financia principalmente mediante una sobretasa de destinación específica sobre los ingresos de las empresas de telecomunicaciones y los ingresos procedentes de las contraprestaciones por el uso del espectro, lo que equivale en total al 1,2% del PIB. Si bien en la mayoría de los países de la región existen instrumentos comparables, la carga general en Colombia es inusualmente alta y poco focalizada, lo que justifica una revisión de su nivel y alcance. Las tasas impositivas sobre los ingresos destinadas a financiar el FUTIC (1,9%) duplican las de la mayoría de los demás países de la región, incluidos Argentina, Brasil y Perú (García Zaballos et al., 2021[8]). Estas deberían alinearse con los niveles observados con mayor frecuencia a nivel internacional. Además, la función del FUTIC debería acotarse a la ampliación del acceso digital mediante una mayor cobertura y el fortalecimiento de las competencias, dado que actualmente financia una amplia gama de actividades ajenas a su misión principal —incluida la radiodifusión pública, el programa Computadores para Educar (véase más adelante en la sección sobre competencias), el presupuesto del MinTIC, el regulador y la autoridad de competencia—, lo que reduce la transparencia, la eficacia y la eficiencia (OECD, 2026[3]; OECD, 2019[7]; OECD, 2014[6]). Estas otras actividades no relacionadas con la misión principal del FUTIC, en caso de ser necesarias, deberían financiarse con cargo al presupuesto general.

Las contraprestaciones por el uso del espectro siguen siendo elevadas en la comparación internacional. Si bien la reforma de 2019 que promovió una reorientación de las subastas de espectro —dejando de centrarse en la recaudación de ingresos para enfocarse en la ampliación de la cobertura— se tradujo en menores cobros derivados de las subastas, otras contraprestaciones por el uso del espectro, como las de renovación de licencias, siguen siendo altas e inciertas, lo que podría desincentivar la participación y la inversión. Según una encuesta a empresas de telecomunicaciones realizada por el Departamento Nacional de Planeación, las contraprestaciones por el uso del espectro —incluidas las relativas a la comunicación inalámbrica punto a punto, una solución técnica utilizada frecuentemente en Colombia para conectar de forma costo-efectiva localidades en terrenos difíciles a la red de transporte de banda ancha sin necesidad de tender cables— figuran entre los tres principales factores de costo para el despliegue de infraestructura de banda ancha (DNP, 2025[9]).

Se podría lograr un mejor equilibrio entre la generación de ingresos y la promoción de la cobertura y la competencia actualizando los esquemas de gobernanza para la fijación de contraprestaciones. Estas siguen siendo establecidas por el Ministerio (MinTIC), lo que genera posibles tensiones entre los objetivos de recaudación y los de cobertura; sobre todo porque las contraprestaciones por licencias continúan siendo una fuente clave de ingresos para el FUTIC, a pesar de la reforma de 2019. Las disposiciones legales para sustituir las contraprestaciones por el uso del espectro por obligaciones de inversión destinadas a mejorar la cobertura siguen estando subutilizadas. La subasta de 5G de Brasil en 2021, por ejemplo, incluyó obligaciones de cobertura importantes y amplias que fueron más allá de los compromisos propios de la tecnología 5G, tales como compromisos de inversión para incrementar la cobertura de banda ancha móvil y la red dorsal de fibra óptica (OECD, 2022[10]).

4.2.5. Promover la infraestructura compartida

Aunque Colombia cuenta con un marco jurídico para compartir infraestructura, este se centra en la infraestructura pasiva (como el acceso a postes y ductos) y rara vez se aplica en la práctica (CRC, 2025[11]). La infraestructura compartida es una de las herramientas más eficaces para ampliar la cobertura a zonas remotas

donde el costo del despliegue de infraestructura es elevado y los retornos de la inversión en infraestructura se ven limitados por la baja densidad poblacional y los altos niveles de pobreza (Martínez Garza Fernández, Iglesias Rodriguez and García Zaballos, 2020[12]). La compartición de infraestructura es especialmente importancia para facilitar la entrada de operadores locales pequeños que dependen en gran medida de infraestructura de terceros o —en particular durante un período de transición mientras despliegan su propia infraestructura física— del roaming nacional para acceder a la red nacional.

Se requieren mayores incentivos regulatorios y financieros para compartir infraestructura. La falta de una regulación favorable para la infraestructura compartida constituye una de las barreras a la competencia más notorias en el sector de comunicaciones electrónicas en Colombia, según lo determinado por los Indicadores de Regulación del Mercado de Productos de la OCDE (OCDE PMR). Los incentivos podrían incluir trámites administrativos acelerados o rebajas en las contraprestaciones para proyectos de infraestructura compartida. La regulación podría promover la neutralidad de la infraestructura, como en Alemania y Francia, o respaldar la compartición de infraestructura mediante una plataforma electrónica en la que los operadores suministren información georreferenciada sobre sus activos de infraestructura disponibles, como ocurre en Costa Rica, Finlandia, Italia, Lituania, México, Países Bajos, Polonia, Eslovenia y Turquía. En algunos países, entre ellos Austria, Bélgica, Hungría, Letonia y Portugal, esto se extiende a las obras de infraestructura planificadas, lo que permite la compartición de infraestructura en etapas tempranas. En Canadá, Israel, España y Portugal, la regulación del acceso mayorista se aplica de manera asimétrica a los grandes operadores o a aquellos con un poder de mercado significativo. Otros países, como Brasil, van más allá y establecen la obligatoriedad de compartir infraestructura en determinadas zonas.

4.3. Fortalecer las competencias para la transformación digital

Las competencias digitales son fundamentales para asegurar que las tecnologías digitales se utilicen con fines productivos y no principalmente para el entretenimiento y las redes sociales (Hargittai and Micheli, 2019[13]). Estas van más allá del uso básico de dispositivos e incluyen la lectoescritura, el razonamiento lógico-abstracto, el pensamiento crítico y las habilidades de resolución de problemas para gestionar y procesar información, que puede ser ambigua o incierta en entornos virtuales (OECD, 2023[14]; OECD, 2024[15]). Competencias más avanzadas, como la programación y el análisis de datos, se fundamentan en el razonamiento matemático y lógico, mientras que el uso digital eficaz también requiere competencias socioemocionales, de comunicación y de colaboración (Herrera, Huepe and Trucco, 2025[16]).

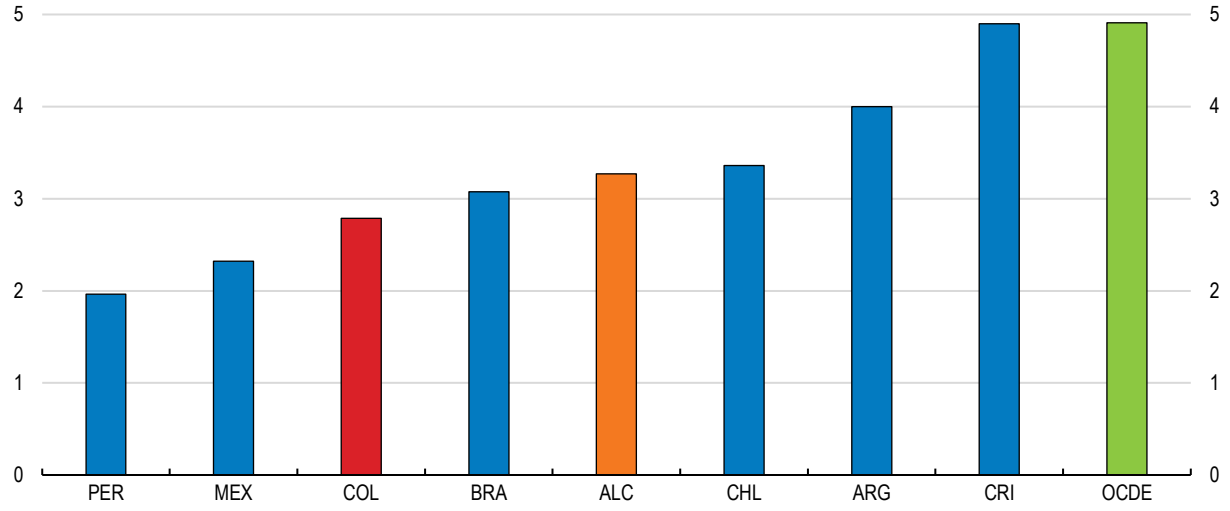
Las brechas de competencias, desde las básicas hasta las avanzadas, limitan la capacidad de las personas y las empresas en Colombia para utilizar las tecnologías digitales de manera productiva. Si bien la medición adecuada de las competencias digitales es limitada, los empleadores reportan niveles de competencias más bajos en la fuerza laboral que en otros países de la región y de la OCDE (Gráfico 4.7), lo que señala una restricción para la productividad laboral. El 60% de la población carece de al menos una competencia digital básica, según el Índice de Pobreza Digital (DNP, 2026[17]). Colombia no participa en evaluaciones internacionales clave sobre competencias como PIAAC o los módulos de TIC de PISA, lo que permitiría una medición exhaustiva y una comparación de referencia (benchmarking) de las competencias. Los esfuerzos en curso para introducir la medición de competencias digitales en las evaluaciones nacionales (SABER 11) deberían implementarse y alinearse con referentes internacionales para fortalecer aún más la base de la evaluación de políticas públicas.

Los esfuerzos actuales para fortalecer las competencias digitales, aunque importantes (véase más adelante), se encuentran fragmentados entre programas e instituciones. Las competencias digitales no están incluidas en un currículo nacional ni se desarrollan de manera sistemática en los niveles educativos básico (primaria y secundaria) y terciario, ni en el aprendizaje de adultos. Por el contrario, el desarrollo de competencias digitales está fragmentado en diferentes planes y programas nacionales, sin una coordinación clara ni una alineación sistemática entre la demanda y la oferta de competencias digitales. Un enfoque integral, que incluya un marco común de competencias y una mejor medición, mejoraría la coordinación y garantizaría que las políticas

respondan a las necesidades del mercado laboral (World Bank, 2023[18]), siguiendo el ejemplo de otros países como España, Austria, Alemania o Portugal. En particular, en el segmento del aprendizaje de adultos, es importante involucrar a los empleadores en el diseño, el desarrollo y la evaluación de las iniciativas de formación digital. La colaboración internacional podría mejorar tanto la eficacia de la estrategia como la comparabilidad de las mediciones de competencias y el desarrollo de talento preparado para las tecnologías emergentes.

Gráfico 4.7. Las empresas reportan que las competencias digitales de la fuerza laboral son bajas

Competencias digitales suficientes entre la población activa, de 1 ("para nada") a 7 ("en gran medida"), 2023



Nota: Puntuación calculada con base en la respuesta promedio de las empresas que operan en este país a la pregunta de la Encuesta de Opinión Ejecutiva: "¿En qué medida la población activa de su país posee competencias digitales suficientes (p. ej., habilidades informáticas, codificación básica, lectura digital)?" [1 = "para nada"; 7 = "en gran medida"]. ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: IDB (2023), *Informe anual del Índice de Desarrollo de la Banda Ancha: brecha digital en América Latina y el Caribe.*

StatLink https://stat.link/1p0g7x

4.3.1. Sentar las bases de las competencias digitales en la escuela

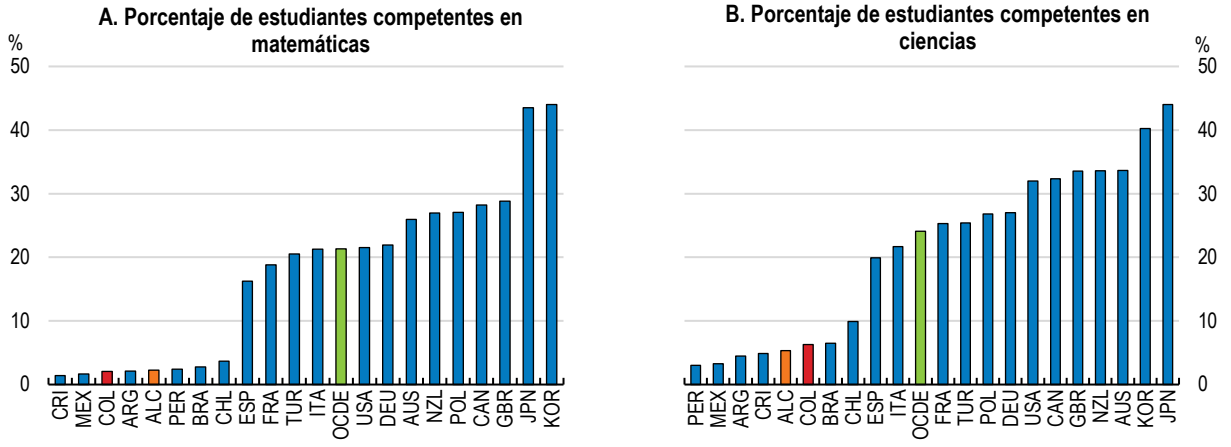
La lectoescritura y las competencias matemáticas son habilidades esenciales para acceder y procesar la gran cantidad de información que se encuentra en los entornos digitales (OECD, 2024[19]). Sin embargo, las competencias básicas son deficientes en Colombia y constituyen un factor primordial que explica el bajo nivel de competencias digitales (Pombo et al., 2025[20]). El rendimiento de los jóvenes de 15 años en matemáticas y ciencias —un requisito para adquirir competencias digitales avanzadas como la programación y la ciencia de datos— es muy bajo (Gráfica 4.8). Solo el 2% de todos los estudiantes colombianos alcanza un nivel de competencia adecuado en matemáticas y el 5% en ciencias, frente a un promedio de la OCDE del 24%. Las amplias brechas de rendimiento son evidentes no solo en la parte superior de la distribución, sino también en la media: el estudiante colombiano promedio de 15 años se sitúa 90 puntos por debajo del promedio de la OCDE en matemáticas y 74 puntos en ciencias, una diferencia equivalente a unos 3-4 años de escolarización. Si bien Colombia experimentó una de las mejoras más pronunciadas en PISA entre todos los países a mediados de la década de 2000, este proceso de convergencia ha sido limitado en los últimos años, lo que refleja, entre otros factores, los prolongados cierres escolares durante la pandemia de COVID-19 y las dificultades para desplegar el aprendizaje virtual en todos los segmentos de la población y regiones (OECD, 2023[21]; OECD, 2024[22]).

Mejorar las competencias básicas de los estudiantes y de aquellos procedentes de entornos desfavorecidos requiere una estrategia múltiple, tal como se analizó en anteriores Estudios Económicos de la OCDE (OECD, 2024[22]; OECD, 2022[23]; OECD, 2017[24]). Las reformas recomendadas incluyen mejorar la cobertura de la educación y atención integral de la primera infancia (véase el Capítulo 2), hacer frente a las altas tasas de

deserción extendiendo la duración de la escolarización obligatoria e implementando sistemas focalizados de seguimiento y apoyo; facilitar la formación y el desarrollo docente y fortalecer sus incentivos para trasladarse a zonas desfavorecidas; y formular un marco curricular nacional para fijar estándares y expectativas de aprendizaje, incluidas las competencias digitales.

Reconociendo la necesidad de un enfoque integral para el desarrollo de competencias, el gobierno puso en marcha el programa Formación Integral con el fin de promover el pensamiento crítico y la resolución de problemas, la creatividad y la innovación, el aprendizaje autorregulado y el trabajo en equipo y la comunicación. Este programa ofrece actividades extracurriculares en TIC y también en artes, deportes, temas sociales y STEM, y se dirige a 5.000 escuelas con un enfoque en el acceso universal en todo el territorio y el acceso focalizado para segmentos de la población históricamente excluidos. El programa Formación Integral es un paso en la dirección correcta en varios aspectos y comparte similitudes con programas de otros países de la OCDE, como Australia (véase OECD (2022[25])). El gobierno debería hacer un seguimiento de la implementación del programa, prestando especial atención a las capacidades de las autoridades educativas subnacionales, una infraestructura adecuada, la coordinación e integración con servicios complementarios (alimentación escolar, transporte) y la disponibilidad de personal calificado. Al igual que con otros programas emblemáticos en educación, se debería llevar a cabo y publicar una evaluación de impacto y de programa de carácter independiente.

Gráfica 4.8. Las competencias básicas entre los estudiantes de 15 años son deficientes



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. Los estudiantes con nivel de competencia se refieren a los estudiantes con al menos el nivel 4, es decir, más de 544,68 puntos en matemáticas o más de 558,73 puntos en ciencias.
Fuente: OECD PISA 2025.

StatLink https://stat.link/48iwgj

Las escuelas a menudo carecen de los recursos y el equipo necesarios para impartir competencias digitales especializadas (Gráfico 4.9). La falta de competencias técnicas y pedagógicas y la limitada disponibilidad de recursos profesionales para los docentes, tales como plataformas de aprendizaje en línea, figuran entre las demás barreras principales señaladas por los rectores. Contar con equipo adecuado, como computadores en la escuela, es especialmente importante para la enseñanza de competencias digitales intermedias —como el uso de software de procesamiento de texto y hojas de cálculo— y competencias más avanzadas, como la programación y el análisis de datos, dada la escasez de computadores en los hogares colombianos. Sin embargo, no solo importa el equipamiento sino también el capital humano: solo una cuarta parte de los docentes escolares colombianos cuenta incluso con un nivel básico de competencia en pedagogía digital (Della Nina Gambi et al., 2025[26]).

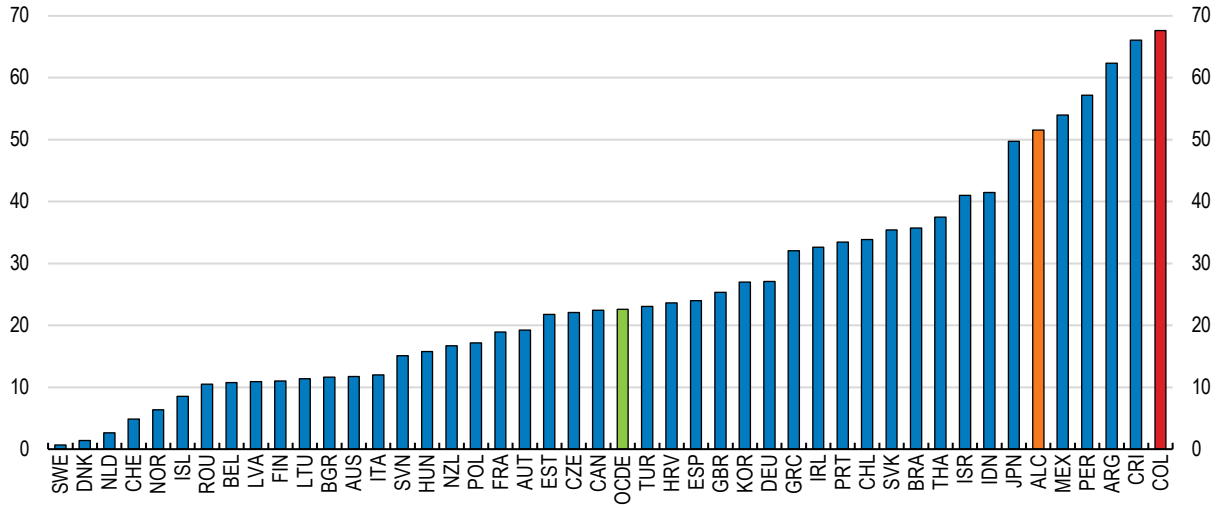
El programa emblemático de larga trayectoria de Colombia para proveer a las escuelas con equipos de TIC y capacitación docente, Computadores para Educar (CPE), necesita reorientarse hacia un enfoque más integral respecto a los recursos educativos digitales y con una gobernanza mejorada. Desde 2001, el programa ha dotado

a las escuelas con casi 3 millones de dispositivos, de los cuales más de la mitad fueron computadores portátiles y de escritorio. Las escuelas con una mejor relación de computadores por niño gracias a CPE pudieron mitigar mejor los efectos perjudiciales de la pandemia de COVID-19 en los puntajes de las pruebas (Suárez Niño, 2023[27]). No obstante, aunque con el tiempo el presupuesto de CPE se ha multiplicado —se cuadruplicó a COP 175 mil millones en 2025 frente a los niveles previos a la pandemia—, el número de dispositivos entregados y de docentes capacitados ha disminuido. Al mismo tiempo, la Contraloría General, la Procuraduría General y la Fiscalía General de la Nación han reportado irregularidades financieras y operativas. Muchos dispositivos son obsoletos o no se entregan en buen estado de funcionamiento.

La evidencia de la OCDE subraya que la sola provisión de dispositivos o de conectividad rara vez mejora los resultados de aprendizaje; la eficacia de los programas de educación digital depende de la capacitación docente, los recursos de aprendizaje digital y una sólida coordinación institucional (OECD, 2023[28]). Por ejemplo, en Uruguay, el programa CEIBAL coordina la conectividad, la donación de dispositivos, la capacitación docente y recursos de aprendizaje digital más amplios, incluidas bibliotecas, y un sistema robusto de seguimiento y evaluación (Molina et al., 2024[29]). Sobre la base de su última reforma (CONPES 3988, 2020[30]), CPE debería reorientarse y dotarse de una estructura sólida de gobernanza y un enfoque integral centrado en mejorar el aprendizaje digital que incluya un fuerte componente de capacitación docente y contenidos educativos, respaldado por un marco riguroso de evaluación y seguimiento para garantizar una asignación continua y basada en evidencia de los recursos hacia los componentes de mayor impacto del programa. Las autoridades también deberían asegurar la coordinación de CPE con las iniciativas para proveer cobertura de banda ancha a las escuelas (véase anteriormente) y con otros programas afines como "Colombia Programa", una iniciativa de formación docente del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (véase más adelante).

Gráfico 4.9. Las escuelas a menudo carecen de los recursos para enseñar competencias digitales

Estudiantes en escuelas cuyo rector reportó falta de recursos digitales, en alguna medida o en gran medida, %, 2025



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. Los recursos digitales se refieren, por ejemplo, a computadores de escritorio o portátiles, acceso a internet, sistemas de gestión del aprendizaje o plataformas escolares de aprendizaje.
Fuente: OECD PISA 2025.

StatLink https://stat.link/2sdwc7

4.3.2. Impulsar la oferta de talento con las competencias digitales adecuadas

Las empresas en toda Colombia enfrentan desafíos crecientes para encontrar talento con las competencias digitales adecuadas. Estudios de mercado estimaron una brecha de casi 90.000 trabajadores calificados en TIC para 2030 (CENISOFT, 2025[31]). Además, existe un desajuste en el nivel de cualificación: mientras que el sistema

educativo produce muchos profesionales en TIC en el nivel postsecundario (técnico y tecnológico), el mercado laboral demanda en su mayoría profesionales con título profesional universitario o incluso de posgrado.

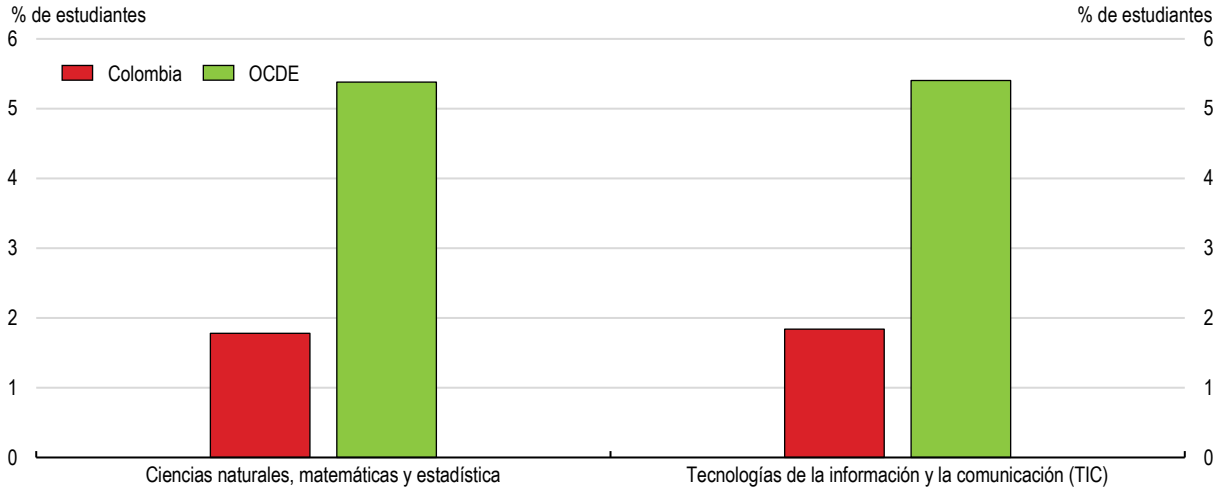
El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia, la principal institución pública de educación y formación técnica y profesional (EFTP) del país, tiene una sólida trayectoria formando especialistas en TIC en profesiones intermedias. Cuatro de sus diez principales ofertas de formación cuentan con un componente de TIC y, como resultado, casi uno de cada cinco egresados del SENA trabaja en ocupaciones del sector TIC (SENA, 2023[32]). No obstante, en las profesiones intermedias de TIC, el número de personas en búsqueda de empleo registradas en el Servicio Público de Empleo es aproximadamente el triple que el número de vacantes, lo que indica que no hay escasez en estas ocupaciones. Como se destacó en el Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia de 2024 (OECD, 2024[22]), la empleabilidad y la correspondencia laboral de los egresados del SENA podrían mejorarse aún más alineando la oferta de manera más estrecha con las necesidades regionales y locales, y ampliando el alcance de los programas de formación dual respecto a su nivel actual, que es sumamente bajo (ver Capítulo 2).

Colombia tiene menos graduados en TIC y CTIM —excluyendo ingenieros— que cualquier otro país de la OCDE (Gráfico 4.10). Solo el 3,5% de todos sus graduados universitarios se titula en TIC, ciencias, matemáticas o estadística, frente a casi el 11% en la OCDE. Aunque esto se compensa en parte con la alta proporción de estudiantes de ingeniería —el 20% en Colombia frente al 13% en la OCDE—, este patrón sugiere, sin embargo, que los diversos programas orientados a fomentar el interés en TIC y CTIM en la infancia y a sentar las bases de las habilidades asociadas tienen un impacto limitado. Esto reduce aún más la oferta de especialistas con competencias digitales avanzadas, el perfil de profesionales que impulsa la creación y la innovación digital. Un estudio de talento digital de 2025 encontró que el 85% de todas las ofertas de trabajo en TIC exigen al menos un título profesional universitario (CENISOFT, 2025[31]). En contraste con el patrón general de la educación superior en Colombia, donde predominan las universidades privadas —que representaron el 57% de todos los graduados en 2023—, dos de cada tres profesionales en TIC y CTIM se gradúan de una universidad pública. En 2025, como parte de su Estrategia Nacional de IA, el gobierno inició la creación de tres nuevas facultades especializadas en Inteligencia Artificial, todas adscritas a universidades públicas.

Las universidades podrían impulsar aún más las competencias digitales avanzadas entre sus graduados a través de diversos mecanismos. Los programas de doble titulación que combinan las TIC con otras disciplinas, en particular con la ingeniería, podrían aumentar el número de graduados con cualificaciones pertinentes en TIC. Las universidades también podrían promover una colaboración más estrecha con la industria, tal como ya se evidencia en la oferta del MinTIC para el público general. En el nivel de educación superior, esto podría incluir colaboraciones de investigación aplicada en las que los estudiantes participen como parte de su plan de estudios o mediante asistencias de investigación en los laboratorios universitarios. En Alemania, muchos estudiantes de carreras CTIM trabajan a tiempo parcial como Werkstudenten («estudiantes trabajadores») en los sectores de tecnología y manufactura, aplicando sus conocimientos teóricos a problemas prácticos y utilizando a menudo herramientas TIC avanzadas. En Colombia, iniciativas similares también podrían vincularse a las estrategias de desarrollo productivo en sectores intensivos en tecnología, tales como la Industria 4.0 y la Estrategia de Reindustrialización analizadas en el anterior Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia 2024 (OECD, 2024[22]). Un enfoque articulado de esta naturaleza generaría los beneficios de respaldar la innovación digital en las empresas y alinear la oferta de competencias digitales avanzadas con las necesidades de la industria.

Gráfico 4.10. Pocos graduados universitarios se titulan en TIC o CTIM

Graduados de nivel profesional universitario o equivalente por campo de estudio, 2024 o último año disponible



Fuente: OECD Education database.

StatLink https://stat.link/0dp5ch

Colombia cuenta con un marco establecido para la educación modular, que define una ruta clara de progresión desde títulos técnicos de dos años hacia niveles tecnológicos (tres años) y universitarios (cuatro años). Este esquema, conocido como «ciclos propedéuticos», se utiliza comúnmente en profesiones técnicas y de TIC (OECD, 2023[33]). Con el fin de atender las necesidades de cualificación de profesionales avanzados en TIC con títulos de posgrado, las autoridades podrían considerar programas específicos que incentiven a los técnicos y tecnólogos que ya forman parte de la fuerza laboral a continuar con sus estudios, potencialmente en articulación con los empleadores. La ciberseguridad es un área donde se evidencia una necesidad particularmente urgente de profesionales con cualificaciones avanzadas (ver más adelante).

Existe un amplio margen para cerrar las brechas de género en las profesiones CTIM y TIC en todos los niveles. Esto permitiría elevar la proporción de profesionales en TIC incrementando el número de mujeres en estas actividades. Al igual que en la mayoría de los demás países de la OCDE, existe una amplia brecha de género en las profesiones técnicas que se amplía a lo largo de la trayectoria educativa y profesional. Si bien no se observan brechas de género en competencias digitales básicas ni en hábitos digitales, y las brechas de género en matemáticas y ciencias entre los jóvenes de 15 años son relativamente reducidas —incluso en los niveles superiores de rendimiento—, más del 70% de los estudiantes de CTIM y TIC y el 80% de todos los profesionales en TIC son hombres. Además de los programas generales que realizan esfuerzos explícitos de vinculación dirigidos a mujeres —los cuales se han fortalecido en los últimos años—, Colombia cuenta con varios programas de formación en TIC dirigidos exclusivamente al público femenino, tales como porTIC, TIC Mujer y Hacker Girls. Para impulsar la participación de las mujeres en las carreras CTIM y TIC, el gobierno debería explorar estrategias más ambiciosas que han resultado exitosas en otros países, tales como el acercamiento temprano a las materias CTIM, programas de mentoría, la visibilización de mujeres destacadas en ciencia y tecnología, y el fomento de entornos de aprendizaje inclusivos que desafíen los estereotipos y motiven a las niñas a cursar carreras científicas y tecnológicas.

4.3.3. Mejorar el desarrollo de competencias digitales en el sistema de aprendizaje para adultos

Dado el rápido ritmo de cambio en los entornos digitales, el ecosistema para desarrollar competencias digitales en la fuerza laboral adulta debe ser flexible e incluir amplias oportunidades para que los trabajadores mejoren

sus cualificaciones y se reconviertan laboralmente con el fin de mantenerse al día con las tecnologías cambiantes (OECD, 2023[14]). Gran parte de dicha mejora de cualificaciones ocurre al interior de las empresas, lo que refleja la organización general de la capacitación específica para el lugar de trabajo frente a la formación general (Becker, 1964[34]; Acemoglu and Pischke, 1999[35]). Esto deja todavía un rol importante para que el gobierno defina estándares de formación y un sistema de credenciales, así como para proveer gobernanza al proceso de certificación. Dichos estándares y credenciales deberían estar plenamente integrados en otros marcos nacionales de competencias, tales como el Marco Nacional de Cualificaciones y una estrategia nacional de competencias digitales, como se recomendó anteriormente. También existe margen para que el gobierno coordine y, de ser necesario, proporcione oportunidades de formación, en particular aquellas no ofrecidas por el mercado y las dirigidas a grupos poblacionales vulnerables o subrepresentados, incluidos los trabajadores informales.

Una mejor coordinación de la oferta pública de formación para adultos orientada a desarrollar competencias digitales incrementaría su efectividad y eficiencia, y prepararía a la fuerza laboral de Colombia para hacer un uso productivo de las oportunidades que ofrece la transformación digital. Diferentes ministerios ofrecen una amplia gama de programas (Recuadro 4.1). Por ejemplo, podría ampliarse SenaTIC, un programa nuevo y prometedor ejecutado por el servicio nacional de aprendizaje (SENA) en cooperación con el MinTIC, el cual ofrece cursos de formación certificados por universidades internacionales líderes y grandes empresas de software. Esto puede requerir inversiones complementarias en aulas adecuadamente dotadas con equipos de TIC y acceso a internet fijo, de las cuales carecen muchas instituciones educativas en todo el país (CONPES 4144, 2025[36]). Además, aunque la mayoría de los programas individuales alcanzan una escala que impacta a un número significativo de beneficiarios —los tres más grandes en conjunto han llegado a más de un millón de colombianos—, garantizar la coordinación, la continuidad entre administraciones y la toma de decisiones basada en evidencia sigue siendo un desafío. Las intervenciones en el aula podrían necesitar complementarse con un aprendizaje práctico y aplicado, incluyendo vínculos más estrechos entre el sistema de EFTP y la industria.

La difusión de la oferta de formación digital podría mejorarse. Por ejemplo, solo el 10% de todos los usuarios de internet conoce los programas del MinTIC, y una proporción aún menor conoce los ofrecidos por otras instituciones, especialmente las del orden local y regional, lo que exige mayores esfuerzos de divulgación. El hecho de que casi ocho millones de colombianos, muchos de ellos ocupados, participen cada año en los programas estándar de ciclo corto de «educación complementaria» del SENA sugiere que los trabajadores colombianos están dispuestos y en capacidad de participar en el aprendizaje para adultos cuando cuentan con la información y los incentivos adecuados. Las plataformas de aprendizaje digital pueden proporcionar formación virtual que resulta tanto costo-efectiva (a través de su oferta mediante cursos en línea masivos y abiertos, MOOC) como adaptada a las necesidades de diferentes grupos poblacionales, tal como ocurre con la plataforma nacional de aprendizaje digital de Israel «Campus IL» o la «Université Numérique» de Francia.

Las alternativas de formación no formal, tales como los cursos virtuales y los campamentos de programación (bootcamps), se encuentran en crecimiento pero han carecido históricamente de estandarización y reconocimiento formal (GAN/ANDI, 2021[37]; World Bank, 2023[18]). Esto puede generar incertidumbre en torno a la calidad y el valor de las credenciales en el mercado laboral. Existe un gran número de cursos de formación privados y público-privados impartidos por diversos proveedores, entre ellos fundaciones sin ánimo de lucro, cámaras de comercio y grandes empresas internacionales de tecnología, lo que refleja la aparición de credenciales alternativas no solo en Colombia sino en todos los países de la OCDE (Kato, Galán-Muros and Weko, 2020[38]). Muchos de estos cursos se dictan en inglés, lo que a menudo incrementa su pertinencia, pero limita su comparabilidad con la oferta del SENA y de otras instituciones públicas que imparten formación principalmente en español. La implementación, aún en curso, del Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia representa una oportunidad para una mapeo formal y avanzar en cierta estandarización de la formación en competencias digitales. Programas como SenaTIC, Talento Tech y AvanzaTEC, que operan en alianza con proveedores privados de capacitación y bajo estándares de certificación de la industria, constituyen pasos loables en esta dirección.

Recuadro 4.1. Fomentar las competencias digitales avanzadas a lo largo del ciclo de vida

En Colombia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) ofrece una amplia oferta de cursos gratuitos para fomentar competencias digitales avanzadas, tales como la programación y el pensamiento computacional entre las generaciones más jóvenes, con un enfoque diferenciado por segmentos poblacionales, necesidades y competencias:

- *Colombia Programa:* programación básica para niños facilitada a través de formación docente y material pedagógico,
- *Talento Tech:* bootcamps en TIC para jóvenes adultos,
- *Misión TIC:* hasta 800 horas de formación gratuita en TIC para adolescentes y jóvenes adultos,
- *AvanzaTEC:* cursos cortos certificados por la industria para adultos,
- *CiberPaz:* ciudadanía digital, inclusión digital y ciberseguridad para la población en general,
- *SenaTIC:* programa nacional de formación digital ofrecido de manera conjunta con la principal institución de formación técnica y profesional (EFTP) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Otros programas del Ministerio de Educación y del Ministerio de Ciencia tienen como propósito fomentar el interés en TIC y CTIM a través del aprendizaje basado en proyectos, tales como Rutas STEM y Colombia Robótica.

Otros países de la OCDE cuentan con programas innovadores para mejorar las cualificaciones digitales de la fuerza laboral:

- **Austria** otorga bonos para competencias digitales a trabajadores del sector formal y a personas inscritas como desempleadas, con el fin de apoyar el desarrollo de capacidades en ciberseguridad, servicios en la nube, comercio electrónico y gestión de TI.
- **Reino Unido** ofrece bootcamps digitales a cualquier persona de 19 años o más. Estos son liderados por empleadores, articulando la oferta de formación con las necesidades del mercado laboral y mejorando la empleabilidad de los participantes del programa.

Fuente: OECD Digital Policy Platform (https://depp.oecd.org/), consultada el 23 de abril de 2026.

4.4. Fomentar la adopción de tecnologías digitales por parte de las microempresas y pymes

Dado que las microempresas y las pymes representan la mayor parte del tejido empresarial y del empleo en Colombia (90% de las empresas y 80% del empleo), su capacidad para adoptar herramientas digitales e integrarlas en sus procesos empresariales centrales constituye el principal cuello de botella para traducir la digitalización en crecimiento de la productividad y aumento de los ingresos. Fomentar la adopción tecnológica en este segmento exige expandir el mercado de servicios digitales y apoyar a las empresas para que realicen inversiones digitales, entre otras medidas, fortaleciendo las habilidades gerenciales, promoviendo el acceso al financiamiento y reduciendo la informalidad.

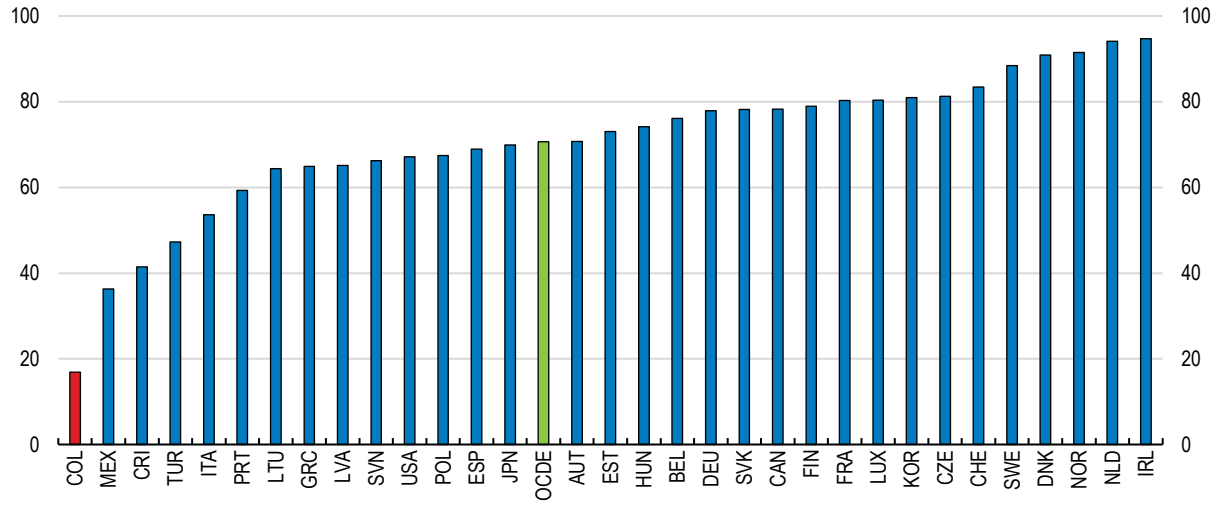
4.4.1. Las pymes y microempresas presentan un bajo nivel de adopción de tecnologías digitales

La evidencia sugiere que la baja adopción digital entre las pymes y microempresas responde tanto a una demanda débil como a capacidades de oferta limitadas. Por el lado de la demanda, pocos clientes utilizan canales digitales: solo una pequeña proporción de las ventas minoristas se realiza en línea, muy por debajo de

los pares de la OCDE y de la región (Gráfico 4.11). Los consumidores señalan como principales barreras su preferencia por las compras presenciales, la falta de conocimiento y las inquietudes en torno a las transacciones —incluidos los envíos y devoluciones, la privacidad de los datos y el fraude en los pagos—. Esto reduce los incentivos para que las empresas inviertan en tecnologías digitales.

Gráfico 4.11. Solo una minoría de la población compra en línea

Personas de 16 a 74 años que han comprado en línea en los últimos 12 meses, %, 2024 o último año disponible

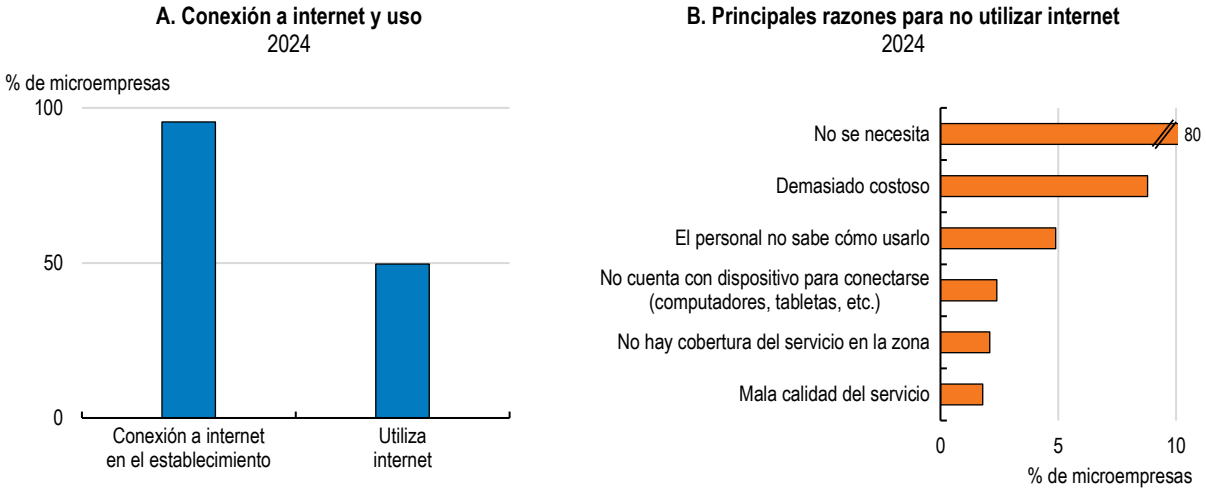


Fuente: OECD ICT Access and Usage by Individuals, https://oe.cd/dx/ict-access-usage.

StatLink https://stat.link/jxsoza

Por el lado de la oferta, muchas empresas carecen de las capacidades para adaptar y utilizar herramientas digitales de manera eficaz. Si bien la mayoría de las microempresas y pymes están conectadas (Gráfico 4.12, Panel A), solo la mitad utiliza internet para fines empresariales y apenas el 5% realiza ventas en línea. Las empresas manifiestan de manera abrumadora que no perciben la necesidad de utilizar internet, más que identificar obstáculos asociados con los costos, el acceso o las brechas de competencias digitales (Gráfico 4.12 Panel B). Tecnologías más avanzadas que mejoran la productividad, tales como una página web, la gestión de relaciones con clientes (CRM) o la analítica de macrodatos (big data), se utilizan rara vez (Gráfico 4.13), lo que refleja brechas en competencias, capacidades gerenciales y falta de acceso a insumos complementarios como el financiamiento. Además, la limitada competencia en los mercados digitales puede debilitar aún más los incentivos de las empresas para invertir (Gráfico 4.14).

Gráfico 4.12. La mayoría de las microempresas tiene acceso a internet, pero solo la mitad lo utiliza

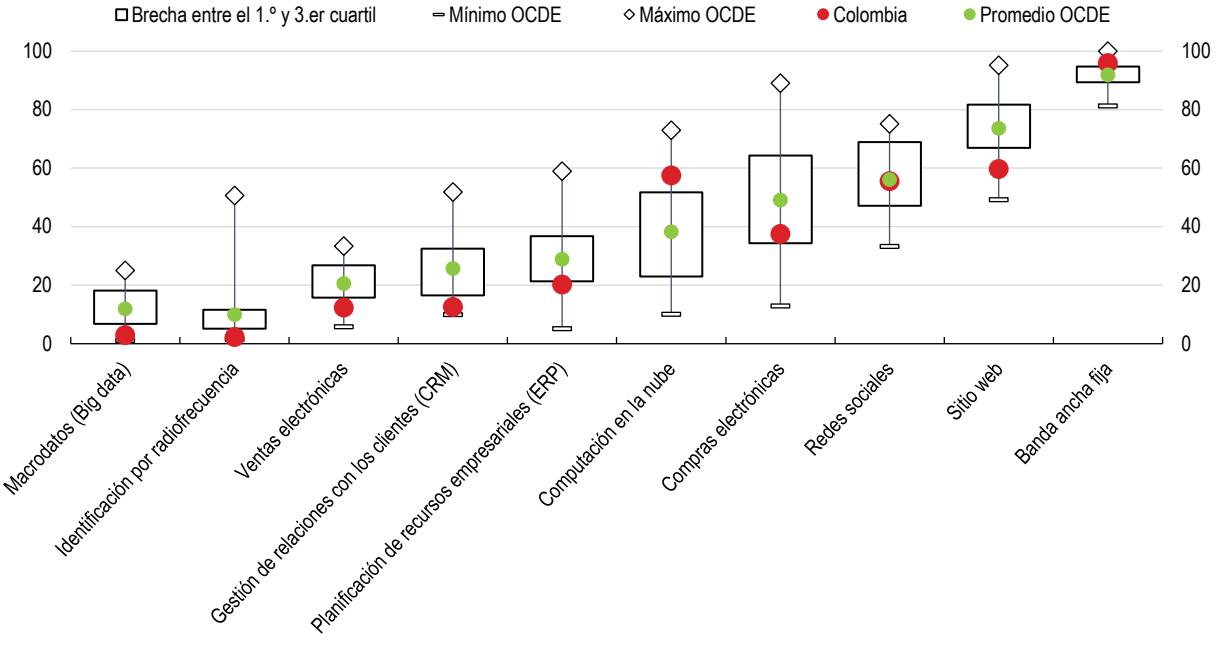


Fuente: ONTIC.

StatLink https://stat.link/jt58zu

Gráfico 4.13. La adopción de tecnologías basadas en datos por parte de las pymes es relativamente baja

Porcentaje de empresas con 10 a 49 personas ocupadas, 2020 o último año disponible

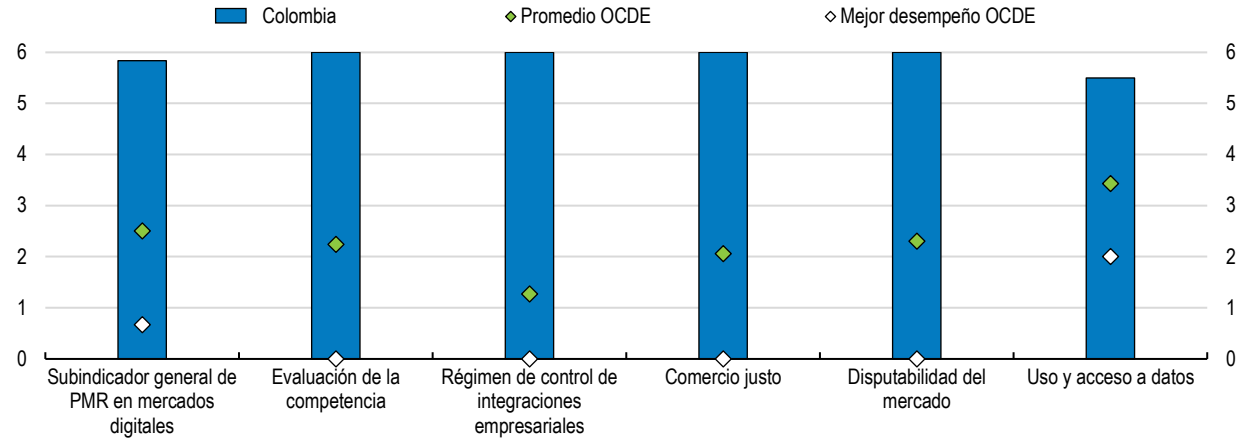


Fuente: OECD ICT Access and Usage by Businesses, https://oe.cd/dx/ict-access-usage.

StatLink https://stat.link/zelx28

Gráfico 4.14. Existe un amplio margen para mejorar la competencia en los mercados digitales

Puntajes del subindicador de mercados digitales de la Regulación del Mercado de Productos, de 0 a 6 (más restrictivo), 2023



Nota: El indicador de Regulación del Mercado de Productos (PMR, por su sigla en inglés) es un índice compuesto que abarca un conjunto de indicadores que miden el grado en que las políticas promueven o inhiben la competencia en áreas del mercado de bienes y servicios donde la competencia es viable. Los indicadores sectoriales del PMR (mercados digitales) miden las barreras regulatorias a la entrada de empresas y a la competencia en sectores específicos.
Fuente: OECD 2023-2024 Product Market Regulation database.

StatLink https://stat.link/07kh1s

La digitalización en las microempresas suele adoptar formas informales y de baja productividad. Alrededor del 50% de las microempresas utiliza mensajería instantánea para sus interacciones comerciales y, según varias encuestas no oficiales de mercadeo, WhatsApp, Facebook e Instagram se han convertido en las principales puertas de entrada a la digitalización. Si bien estas herramientas ofrecen un punto de partida de bajo costo hacia la digitalización, no se encuentran integradas en funciones empresariales clave como los pagos, la contabilidad o la gestión de inventarios. Esto limita su impacto en la productividad y resalta la necesidad de apoyar a las empresas para que transiten del uso exclusivo de tecnologías digitales informales hacia la incorporación de usos más estructurados y productivos.

Por consiguiente, las políticas públicas deberían abordar ambos frentes: fortalecer la demanda de productos y servicios digitales y apoyar a las empresas en el desarrollo de las capacidades necesarias para adoptarlos, incluidos el acceso al financiamiento y las habilidades gerenciales. La necesidad de atender ambos lados del mercado ha sido reconocida en sucesivas políticas nacionales colombianas para la transformación productiva, entre ellas la Política Nacional de Comercio Electrónico (CONPES 4012, 2020[39]) y la Política Nacional de Reindustrialización (CONPES 4129, 2023[40]).

La rápida difusión de la inteligencia artificial (IA) generativa plantea tanto riesgos como oportunidades adicionales. Por un lado, la limitada adopción y capacidad digital puede ampliar las brechas de productividad entre las economías avanzadas y las emergentes, así como entre las propias empresas (Calvino and Fontanelli, 2023[41]). Por otro lado, la rápida accesibilidad y facilidad de uso de las herramientas de IA pueden permitir que las empresas, incluidas las pymes, adopten tecnologías avanzadas con mayor celeridad que en el pasado. Esto hace aún más apremiante fortalecer la adopción y las capacidades digitales básicas para garantizar que un espectro amplio de empresas y ciudadanos pueda beneficiarse (OECD, 2024[42]; Calvino, Costa and Haerle, 2026[43]).

4.4.2. Fomentar la demanda de bienes y servicios digitales

La baja confianza en las transacciones en línea es una barrera fundamental para la demanda. Muchos países de la OCDE han fortalecido sus marcos de protección al consumidor, por ejemplo, mediante la ampliación del derecho de retracto y devolución, para atender las inquietudes de los consumidores. Un aspecto clave es lograr un equilibrio cuidadoso entre resolver las asimetrías de información que afectan a los consumidores y evitar la imposición de costos excesivos para las empresas (Posner and Ben-Shahar, 2010[44]). Colombia ha adoptado medidas en esta dirección, tales como la simplificación del derecho de retracto y la implementación de mecanismos de reversión del pago. La efectividad de estas medidas debe ser objeto de seguimiento continuo para asegurar que respalden el crecimiento de las transacciones en línea sin imponer cargas desproporcionadas a las empresas. Por ejemplo, en la Unión Europea, la nueva regulación simplifica aún más los procesos de devolución mediante la introducción de un «botón de desistimiento» de carácter obligatorio.

Los mercados electrónicos entre empresas y consumidores (B2C) pueden contribuir a superar las barreras de desconfianza al proveer infraestructura digital lista para usar, sistemas de pago seguros y esquemas de reputación (CEPAL, 2022[45]). En Colombia operan cerca de 200 plataformas de comercio electrónico, en su mayoría del ámbito local. Un mayor uso de dichas plataformas, en particular de aquellas que conectan directamente a las empresas con los consumidores finales, podría apoyar a las pymes a ampliar su base de clientes y consolidar la confianza. Sin embargo, esto requiere un entorno de mercado digital competitivo y disputable (Bailin Rivares et al., 2019[46]; Costa et al., 2021[47]). Los beneficios potenciales derivados de las plataformas en línea podrían aprovecharse mejor mediante políticas de apoyo más decididas. Los programas de digitalización dirigidos a las pymes podrían enfatizar con mayor firmeza la capacitación de las empresas en el aprovechamiento comercial de las plataformas virtuales, tal como se implementa, por ejemplo, en Chile.

Los pagos digitales constituyen otro habilitador fundamental de las transacciones en línea. Colombia ha registrado avances significativos con la introducción de Bre-B, el sistema de pagos inmediatos e interoperables respaldado por el Banco de la República. Los pagos a través de billeteras digitales ya son aceptados por cerca del 55% de las microempresas, lo que representa casi el triple respecto a los niveles de 2022. No obstante, se emplean predominantemente para compras presenciales y rara vez para adquisiciones originadas en línea, debido a que Bre-B opera con base en códigos QR y aún no se encuentra plenamente integrado con mecanismos de pago en línea. Integrar las billeteras digitales a las compras en línea constituye un paso decisivo que exigirá tanto ajustes regulatorios como mayores esfuerzos para afianzar la confianza y la familiaridad entre consumidores y empresas.

4.4.3. Apoyar las inversiones de las empresas en tecnologías digitales productivas

Diversas barreras limitan tanto la capacidad como los incentivos de las empresas, en particular de las pymes, para adoptar tecnologías que mejoren la productividad. Estas se originan en fallas de mercado que justifican la intervención pública. Las empresas pueden invertir por debajo del nivel óptimo en tecnologías digitales debido a la información limitada sobre los retornos potenciales, la falta de capacidades para implementarlas y fricciones conductuales tales como la aversión al riesgo y la toma de decisiones con un horizonte de corto plazo. Además, los beneficios de la digitalización a menudo dependen de una adopción más amplia entre consumidores y empresas, lo que genera problemas de coordinación. Como resultado, incluso oportunidades rentables pueden quedarse sin explotar, en particular entre las pymes.

Colombia ha desarrollado una variedad de programas para apoyar la digitalización de las pymes, en particular a través de iNNpulsa Colombia y otras iniciativas (Recuadro 4.2). Sin embargo, su impacto parece limitado y la fragmentación y la duplicación son elevadas. Esto sugiere la necesidad de focalizar mejor el apoyo, mejorar la coordinación entre programas y centrarse en intervenciones que aborden de manera efectiva las restricciones de fondo que enfrentan las empresas. La rentabilidad y costo-efectividad de estos programas, incluidas las evaluaciones de sus impactos y beneficios económicos, debería llevarse a cabo de manera rutinaria, respaldada por una infraestructura de datos avanzada. La evidencia internacional sugiere que los programas dirigidos a empresas innovadoras y trabajadores motivados, y adaptados para desarrollar y respaldar casos de uso

específicos para los participantes, tienden a ser más eficaces a la hora de apoyar la adopción de tecnologías digitales por parte de las pymes. Algunos países, como Austria, ofrecen programas diferenciados para directivos y trabajadores de las pymes.

Abordar estas restricciones requiere una combinación de políticas, que incluya mejorar el acceso al financiamiento, fortalecer las capacidades directivas y técnicas y avanzar en la formalización. Políticas complementarias para mejorar la conectividad, las habilidades digitales y los servicios de gobierno digital pueden apoyar aún más la adopción de tecnologías digitales por parte de las empresas (Andrews, Nicoletti and Timiliotis, 2018[48]).

Recuadro 4.2. Programas de apoyo al emprendimiento y a la digitalización de las pymes

En Colombia existe una variedad de programas de apoyo dirigidos a emprendedores y pymes, gestionados por iNNpulsa, el MinTIC y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT).

Apps.co brindó formación en habilidades digitales a 6.110 potenciales emprendedores y consultoría a 354 empresas para estructurar su modelo de negocio digital

Tu Negocio en Línea ha apoyado a 9.500 emprendedores a través de formación digital, desarrollo de tiendas virtuales, habilitación para el comercio electrónico y herramientas de marketing digital.

Colombia Potencia Digital capacitó a 4.611 personas en la creación de productos digitales y ofreció consultoría a 300 emprendedores en 52 ecosistemas regionales, con un presupuesto de COP 9.000 millones.

Encadena promueve la inserción de las pymes en las cadenas de valor, en particular mediante formación y certificación para compras públicas, beneficiando a 6.579 empresas.

Fábricas de Productividad y Sostenibilidad es un programa bandera que proporciona hasta 60 horas de servicios de extensión, beneficiando a cerca de 5.000 pymes con un presupuesto de COP 152.000 millones.

FortaleSer brindó formación y asistencia técnica a 4.600 micro y pequeñas empresas, con un presupuesto de COP 22.000 millones en 2024.

Programa Emprendimiento Digital ofreció capacitación virtual y presencial sobre transformación digital a 9.450 ciudadanos y consultoría a 125 empresas digitales.

Territorios Cluster ofrece cofinanciación y asistencia técnica a clústeres empresariales.

Centros de Reindustrialización ZASCA brindan asistencia técnica, capacitación y acompañamiento en solicitudes de financiamiento a microempresas y potenciales emprendedores de grupos vulnerables, como jóvenes y personas privadas de la libertad, alcanzando 12.131 beneficiarios en 85 centros. Un centro ZASCA está dedicado a las tecnologías digitales.

Otros países de la OCDE han implementado políticas similares:

Austria dirige sus programas de apoyo a la digitalización tanto a directivos como a trabajadores de pymes. Las empresas pueden recibir consultoría práctica y apoyo digital a través del programa "*KMU digital*". Los trabajadores pueden beneficiarse de bonos de capacitación. "*Digital pro bootcamps*" es un programa multiplicador innovador dirigido a empleados altamente motivados de pymes que, una vez capacitados, lideren proyectos de TI y las agendas de digitalización de sus empresas.

El programa de **Chile** "Digitaliza tu Pyme" ofrece cursos para que propietarios de pequeñas empresas aprendan sobre marketing digital, comercio electrónico y uso de redes sociales, con énfasis en la implementación de soluciones tecnológicas en los procesos empresariales.

Los Centros de Excelencia Mittelstand 4.0 de **Alemania** ayudan a los directivos de pymes a desarrollar cambios organizacionales para aprovechar eficazmente las tecnologías digitales mediante fábricas de demostración y consultorías gerenciales.

Portugal ofrece bonos para 3.000 startups que tengan o deseen desarrollar modelos de negocio digitales con un fuerte componente verde, nuevas soluciones para la producción de energía, o que se caractericen por el uso de datos abiertos o inteligencia artificial.

España, a través de su programa "Kit digital" ofrece bonos a las pymes para adquirir soluciones digitales disponibles en el mercado de proveedores homologados en diversas áreas, que incluyen comercio electrónico, soluciones digitales empresariales, analítica de datos y ciberseguridad. El programa cuenta con un presupuesto total de EUR 3.000 millones.

La Estrategia Nacional de Transformación Digital de **Costa Rica** (2022-2027) ofrece un marco integral para promover la adopción digital y fortalecer las habilidades digitales, en particular entre las pymes, con capacitación en habilidades digitales, inteligencia artificial y ciberseguridad, así como subvenciones competitivas que apoyan a las pymes en la adopción de nuevas tecnologías

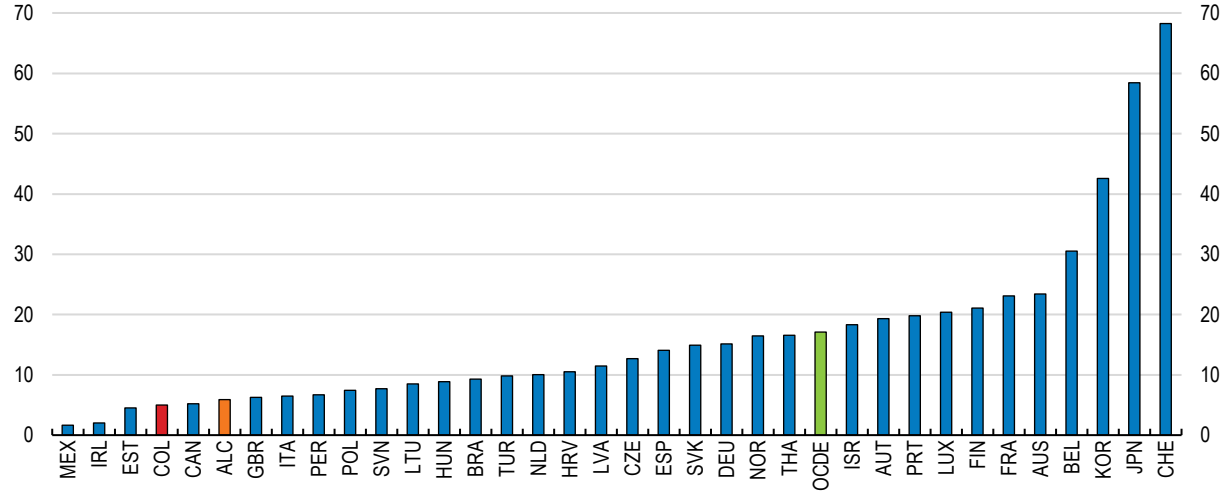
Fuente: iNNpulsa Colombia; OECD Digital Policy Platform (https://depp.oecd.org/), consultado el 23 de abril de 2026.

4.4.4. Aliviar las restricciones financieras y de gestión

El acceso limitado al financiamiento sigue siendo una barrera clave para la inversión de las empresas en tecnologías digitales (Gráfico 4.15). En las pymes, las tecnologías digitales productivas suelen estar incorporadas en bienes de capital tecnológicamente avanzados que las empresas tienen dificultades para financiar (Janes, Koelle and Quinn, 2025[49]). Además, muchas tecnologías digitales, como el software o las bases de datos, son activos intangibles y difíciles de utilizar como garantía colateral, lo que complica su financiamiento, en especial para las pymes (Demmou and Franco, 2021[50]). Esto se ve agravado por la escasa competencia en el sector bancario y el elevado costo del crédito. Fortalecer el acceso al financiamiento, inclusive mediante instrumentos financieros mejor adaptados y una mejor asignación del crédito, respaldaría la capacidad de las empresas para invertir en digitalización.

Gráfico 4.15. El acceso limitado de las pymes al financiamiento es una barrera para la inversión digital

Saldo de cartera vigente para pymes, % del PIB, 2024



Nota: ALC es un promedio simple de Brasil, México y Perú.
Fuente: OECD (2026), Financing SMEs and Entrepreneurs 2026: An OECD Scoreboard, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/075d8058-en.

StatLink https://stat.link/056ctu

El acceso al financiamiento para las pymes podría mejorarse fomentando una mayor competencia bancaria y fortaleciendo las cooperativas y otros prestamistas especializados en segmentos del mercado de pymes. Estudios Económicos previos de la OCDE sobre Colombia (OECD, 2024[22]; OECD, 2019[51]) recomiendan incentivar la profesionalización de los prestamistas de pymes a través de esquemas federativos, asignar crédito focalizado con respaldo público a través de la banca comercial bajo un modelo de segundo piso, y simplificar y reducir los costos para la participación de las pymes en el mercado de capitales.

Las débiles capacidades de gestión limitan aún más la adopción digital. Las empresas colombianas obtienen puntuaciones bajas en prácticas de gestión en comparación con sus pares de la OCDE (Bloom, Sadun and Van Reenen, 2016[52]). El uso eficaz de las herramientas digitales exige cambios organizacionales, toma de decisiones basada en datos e incentivos adecuados para los trabajadores. Las políticas que apoyan la formación en gestión empresarial y los servicios de asesoría pueden resultar costosas, lo que limita su viabilidad en el complejo contexto fiscal de Colombia (véase el Capítulo 1). No obstante, experimentos de política pública en Colombia muestran resultados favorables con alternativas de menor costo, como la consultoría grupal (Iacovone, Maloney and McKenzie, 2021[53]). Evidencia más reciente sugiere que la vinculación en etapas tempranas de profesionales jóvenes en empresas bien gestionadas también puede facilitar la difusión de buenas prácticas directivas (Abebe et al., 2026[54]). Colombia podría considerar el fortalecimiento del rol de las pasantías en sus programas de educación superior, al igual que en países de la OCDE con una sólida tradición de educación dual, como Austria, Alemania y Suiza.

Los altos niveles de informalidad frenan la digitalización. Las empresas informales tienden a mantenerse pequeñas deliberadamente para evitar ser detectadas por las autoridades. Pueden priorizar canales de venta informales y no adoptar sistemas adecuados de contabilidad e inventario, o abstenerse de crear presencia institucional en internet y redes sociales. Las habilidades de los trabajadores y directivos de empresas informales son con frecuencia muy inferiores a las de las empresas formales. La informalidad también restringe considerablemente el acceso al financiamiento al excluir a las empresas informales de la mayoría de los productos financieros empresariales, limitándolas al segmento de las microfinanzas. Por consiguiente, avanzar en la formalización apoyaría tanto la adopción digital como el crecimiento empresarial.

4.5. Fortalecer la eficiencia del sector público y la prestación de servicios a través de la digitalización

La digitalización tiene el potencial de incrementar de manera significativa la eficiencia de la administración pública y mejorar la prestación de los servicios públicos, inclusive al reducir los costos de cumplimiento burocrático para las empresas y los ciudadanos. Al automatizar los procesos administrativos rutinarios, reducir la duplicación de trámites entre las entidades gubernamentales y mejorar el intercambio de datos, la digitalización puede contribuir a mejoras indispensables en la eficiencia del gasto público (véase el Capítulo 1). Al facilitar el registro de empresas y el cumplimiento de los requisitos administrativos y ante la administración tributaria, el gobierno digital puede apoyar la formalización, otro problema estructural apremiante (véase el Capítulo 2). Al adoptar lo digital, el gobierno puede incentivar a que los ciudadanos y las empresas se familiaricen más con las herramientas digitales, lo que puede facilitar la adopción digital en otras áreas. Además, las herramientas digitales pueden optimizar la planeación y el seguimiento del gasto, por ejemplo, mediante sistemas digitales de compras públicas, y mejorar la eficiencia en sectores clave como la salud.

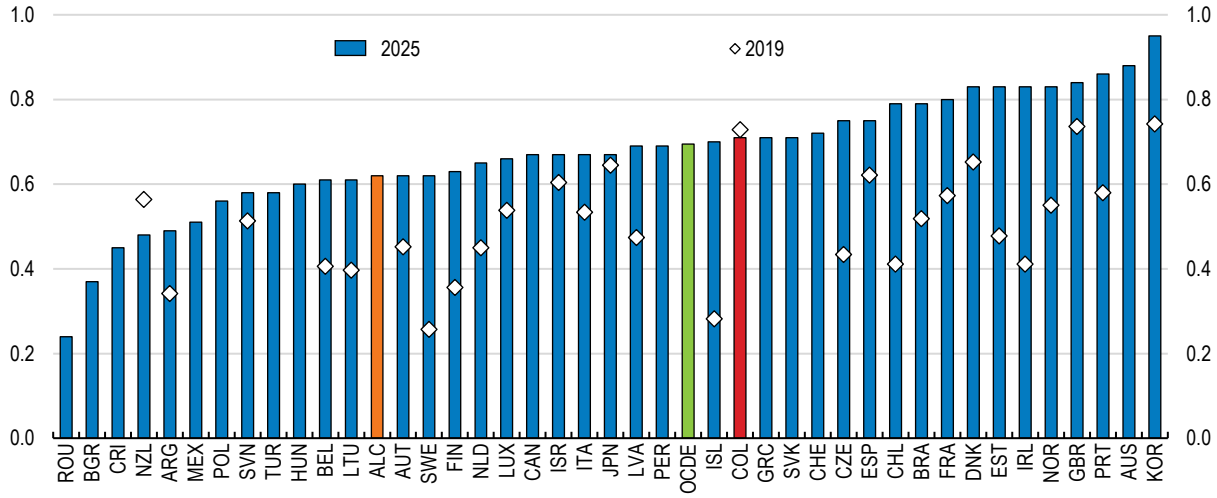
A pesar de contar históricamente con un marco de políticas sólido, la implementación sigue siendo desigual y débil, y la apropiación de los servicios de gobierno digital por parte de ciudadanos y empresas es baja. Como resultado, los beneficios de la digitalización para la productividad y la prestación de servicios no se materializan plenamente. Para aprovechar los beneficios tangibles de los servicios de gobierno digital, avanzar en su implementación y mejorar su uso, Colombia necesita actualizar su marco de política de gobierno digital, ofrecer una mejor experiencia de usuario, incorporar más servicios del gobierno en línea, mejorar la coordinación y la interoperabilidad en todas las ramas del poder público, y fortalecer la protección de datos y la ciberseguridad.

4.5.1. Fortalecer la infraestructura pública digital y la capacidad de implementación

Colombia cuenta con un marco de políticas sólido para el gobierno digital (Gráfico 4.16), aun cuando el progreso se ha estancado en los últimos años. Si bien el país se ubicó entre los de mejor desempeño de la OCDE en 2019, desde entonces ha descendido al promedio de la OCDE. Esto refleja tanto un avance más rápido en otros países como una pérdida de dinamismo en áreas clave en Colombia, incluido una reversión parcial de algunas de las mejores prácticas pioneras. Colombia ha perdido terreno especialmente en las áreas de «digital por diseño» —relacionada con los arreglos institucionales, la dirección estratégica y una supervisión coherente— y de «gobierno como plataforma», referida a una implementación articulada y fluida entre las entidades públicas. Recuperar este terreno perdido requiere asegurar una implementación rápida y continua de herramientas digitales en todas las administraciones, una estructura de gobernanza más efectiva y habilidades digitales más sólidas en el sector público.

Gráfico 4.16. Colombia cuenta con un marco avanzado para el gobierno digital, pero el progreso se ha estancado

Índice de Gobierno Digital de la OCDE, 0-1 (mejor), 2019 y 2025



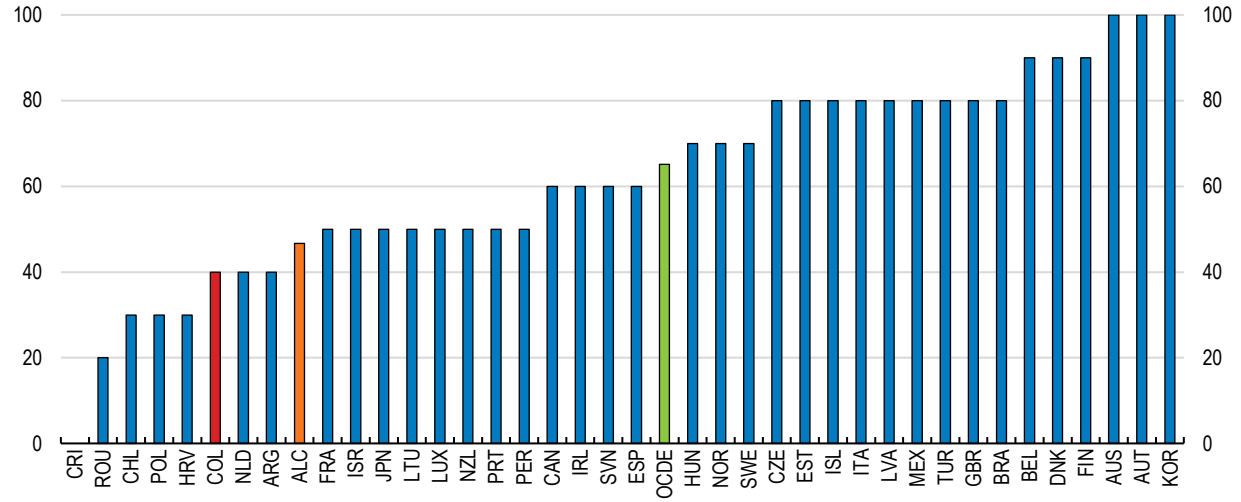
Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: "Digital government index and open, useful and re-usable data index: 2025 results and key findings", OECD Working papers on public governance, 2026; OECD Government at a glance indicators (database).

StatLink https://stat.link/3ljkds

A pesar de este marco de políticas relativamente favorable, la implementación de servicios prácticos y concretos de gobierno digital está rezagada. Pocos servicios del gobierno están digitalizados y los que lo están carecen de facilidad de uso para el usuario. Como resultado, la interacción digital de las empresas y los ciudadanos con el gobierno es baja (véase Gráfico 4.2, Panel D). Una restricción fundamental es la limitada disponibilidad de infraestructura pública digital y de herramientas de implementación: según la Encuesta de la OCDE sobre Gobierno Digital, Colombia carece de varios componentes esenciales con los que ya cuentan otros países, como pagos integrados y estándares técnicos y de comunicación comunes (Gráfico 4.17). Sin la infraestructura digital adecuada, el gobierno no puede apoyar de manera efectiva la digitalización de las empresas y los ciudadanos.

Gráfico 4.17. Las brechas en infraestructura pública digital clave restringen un gobierno digital efectivo

Adopción de componentes y habilitadores de infraestructura pública digital, %, 2023



Nota: La infraestructura pública digital (IPD) se refiere a un conjunto de sistemas digitales compartidos, seguros e interoperables, diseñados para respaldar un amplio acceso a los servicios públicos y privados. Los componentes de la IPD incluyen: identidad digital, pagos digitales, marco de código abierto, sistemas de intercambio de datos, casilleros digitales, notificaciones digitales, estándares de gestión de metadatos, estándares e infraestructura de API, marco de interoperabilidad y marco de registros base. ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: OECD, Government at a glance, 2025.

StatLink https://stat.link/id4meo

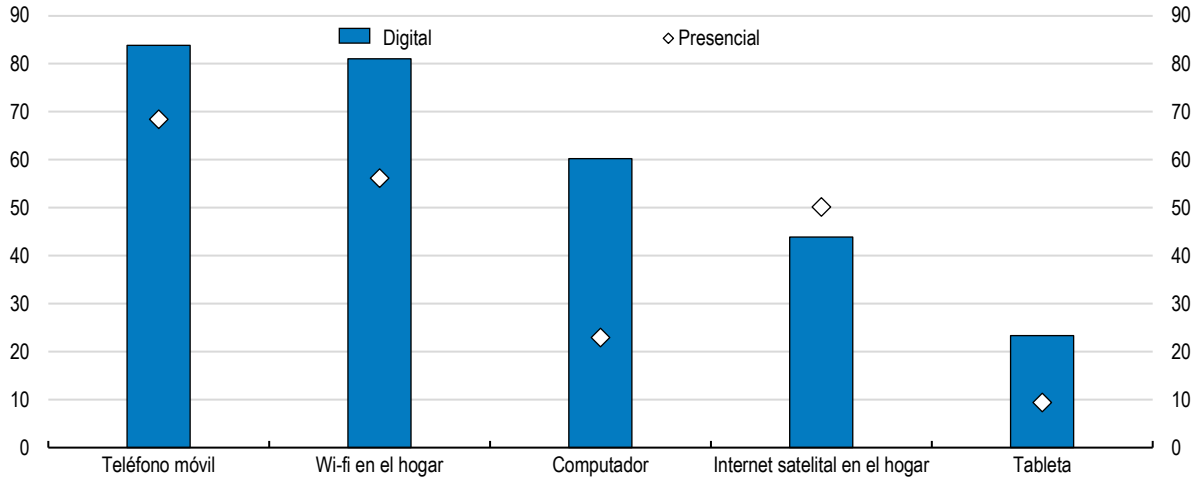
4.5.2. Acercar el gobierno digital a los ciudadanos y a las empresas

La apropiación de los servicios de gobierno digital por parte de empresas y ciudadanos sigue siendo baja, incluso entre quienes tienen mayor probabilidad de utilizarlos. Menos del 30% de los colombianos con alto nivel educativo utiliza regularmente servicios públicos digitales, en comparación con cerca del 60% en la Unión Europea (Pombo et al., 2025[20]). Esto ocurre a pesar de los significativos ahorros potenciales en tiempo y costos: los trámites administrativos que toman una jornada laboral completa de forma presencial (7,4 horas) en Colombia pueden completarse en cerca de una hora en línea (Algarra et al., 2026[55]).

Una de las razones principales de la baja apropiación es que los servicios no están diseñados en función de las necesidades de los usuarios. En un país donde la mayoría de los ciudadanos accede a internet mediante teléfonos inteligentes, las plataformas de gobierno digital siguen basándose en gran medida en sitios web y se encuentran fragmentadas. Adoptar un enfoque centrado primero en los dispositivos móviles (mobile first) y simplificar el acceso a través de un punto único de entrada mejoraría sustancialmente la facilidad de uso y la apropiación. En efecto, los hogares con computador utilizan con mayor frecuencia canales digitales para acceder a servicios del gobierno, mientras que se observan pocas diferencias en el canal utilizado (digital o presencial) entre quienes tienen teléfonos móviles y quienes no (Gráfico 4.18). Uno de los factores de éxito detrás del chatbot ampliamente utilizado de la Alcaldía de Bogotá es que también está disponible en WhatsApp, una plataforma empleada por la mayoría de los ciudadanos.

Gráfico 4.18. Las personas con computador en el hogar tienen mayor probabilidad de utilizar servicios de gobierno digital

Equipamiento y conexión a internet en el hogar por canal utilizado para radicar el último trámite en los últimos 12 meses, %, 2023-2024



Fuente: OECD calculations for Colombia from the IADB User Survey on Government Transactions and Equity database 2023-2024.

StatLink https://stat.link/heu40x

Aumentar la apropiación también requerirá una mayor sensibilización y un despliegue más rápido de herramientas clave. La proyectada introducción de una aplicación móvil para la Carpeta Ciudadana Digital —que desde su lanzamiento en 2021 solo ha estado disponible en versión de escritorio— ofrece una oportunidad para crear un punto de entrada sencillo y ampliamente utilizado para los servicios; sin embargo, su implementación debe acelerarse y acompañarse de campañas de comunicación. El conocimiento sobre los servicios de gobierno digital es bajo, incluso entre los colombianos con alto nivel educativo (Pombo et al., 2025[20]). Podría tomarse inspiración del rápido despliegue de Bre-B, el ecosistema de pagos inmediatos, el cual contó con una significativa campaña informativa y pedagógica.

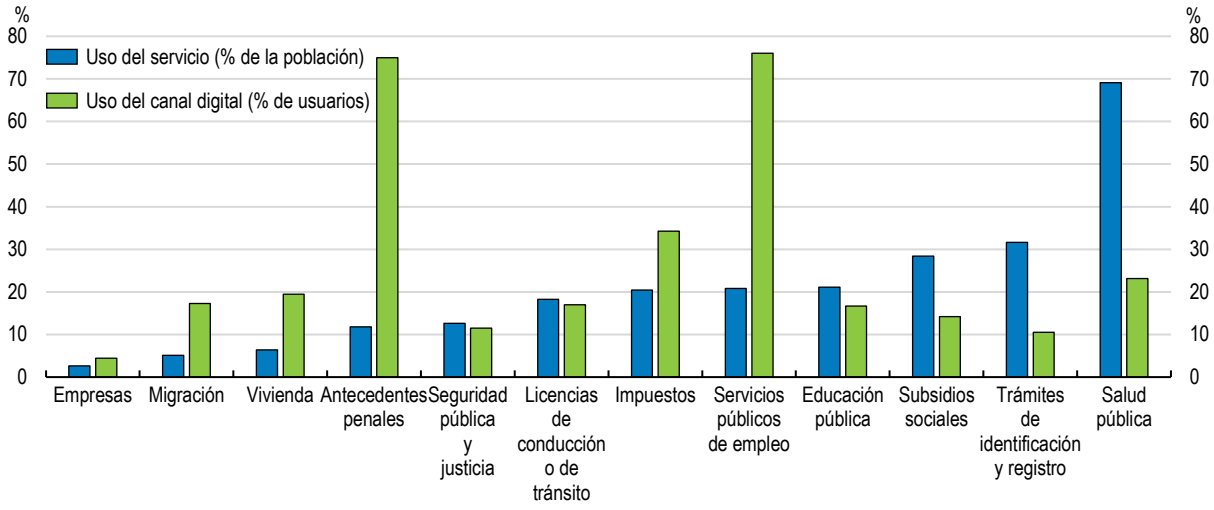
Una identidad digital nacional única y de uso generalizado, que proporcione un inicio de sesión único para los servicios de gobierno digital, es una piedra angular de un gobierno digital efectivo. Si bien Colombia introdujo una identificación digital en 2022, la «Cédula Digital», su adopción sigue siendo baja (menos del 10% de los adultos), lo que limita su utilidad. La experiencia internacional demuestra que una alta adopción requiere integración con servicios públicos y privados y, en algunos casos, obligatoriedad en su uso para trámites (OECD, DIAN, MEF, 2021[56]). Argentina, por ejemplo, alcanzó una tasa de adopción del 95% en su documento de identidad digital nacional —basado en el mismo número del documento físico— antes de la pandemia de la COVID-19. En Brasil, el registro en la identificación digital nacional es obligatorio para los ciudadanos, mientras que varios países, entre ellos Alemania, España, Italia y Türkiye, exigen el uso de las soluciones de identificación digital disponibles a las entidades del sector público. En Dinamarca, la cooperación público-privada se tradujo en una aceptación generalizada del documento digital por parte de empresas privadas, tales como las instituciones financieras.

4.5.3. Llevar más servicios públicos a la virtualidad

Una restricción fundamental es la limitada disponibilidad de servicios plenamente digitalizados. Solo alrededor del 6% de los procedimientos administrativos se encuentran completamente digitalizados (con un pequeño subconjunto de 125 disponibles en la Carpeta Ciudadana Digital), y otro 13% lo está de forma parcial, lo que

significa que la mayoría de las interacciones con el gobierno todavía requieren trámites presenciales. La limitada digitalización de servicios de alta demanda constituye una restricción de peso. El reto no consiste únicamente en aumentar el número de servicios públicos digitales, sino en priorizar aquellos que revisten mayor importancia para los ciudadanos y las empresas. El Gráfico 4.19 muestra que los servicios utilizados con mayor frecuencia por los ciudadanos, como salud, identificación y prestaciones sociales, son precisamente los que presentan el menor nivel de digitalización, lo que contribuye a explicar la baja adopción de los servicios digitales en línea.

Gráfico 4.19. Los servicios gubernamentales más utilizados en Colombia no están digitalizados



Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de la base de datos de la Encuesta de Usuarios sobre Trámites Gubernamentales y Equidad del BID 2023-2024.

StatLink https://stat.link/mcbgl4

Cerrar esta brecha requiere concentrar los esfuerzos de digitalización en unas cuantas áreas de alto impacto donde los beneficios sean mayores. En primer lugar, la digitalización de servicios misionales orientados al ciudadano debe ser una prioridad. Servicios como la administración tributaria, la salud y la protección social son utilizados de forma recurrente por la ciudadanía y pueden optimizarse significativamente mediante la digitalización, apoyando tanto la prestación de servicios como la formalización (OECD, 2025[57]; Lindert et al., 2020[58]; OECD, 2023[59]). Garantizar que estos servicios estén completamente digitalizados, sean fáciles de usar y resulten accesibles, especialmente a través de dispositivos móviles, incrementaría notablemente la apropiación y generaría beneficios para los ciudadanos.

En segundo lugar, simplificar y digitalizar los procedimientos administrativos puede reducir los costos de cumplimiento y apoyar la formalización. La simplificación es un prerrequisito clave para la digitalización, ya que los trámites complejos y de múltiples etapas que involucran a diferentes instituciones son difíciles de digitalizar de forma eficaz. Racionalizar los procesos y desarrollar soluciones integradas de ventanilla única, como las implementadas por algunas ciudades en Colombia para la creación de empresas, no solo facilitaría la interacción de empresas y ciudadanos con la administración pública a través de los canales existentes, sino que también facilitaría la digitalización. La ventanilla única para ciudadanos de Chile, que reúne cerca de 2.000 trámites en una sola plataforma multicanal, ofrece un ejemplo de cómo la simplificación y la digitalización pueden complementarse de manera provechosa (Recuadro 4.3). Las primeras experiencias con sistemas de gestión por procesos (BPM) en Colombia demuestran que una transición adecuadamente gestionada hacia servicios digitales —con énfasis en simplificación, estandarización y automatización— es viable, y las autoridades deben continuar con este proceso.

La digitalización de la administración tributaria puede incrementar de manera significativa el cumplimiento y al mismo tiempo reducir las cargas administrativas para las empresas. Colombia ha logrado avances, en particular mediante la facturación electrónica, que ha mejorado el cumplimiento del impuesto de renta de personas

jurídicas y del IVA, así como mediante auditorías basadas en riesgos. Sin embargo, la modernización de la administración tributaria aún no se traduce en los incrementos previstos en el recaudo tributario (véase el Capítulo 1). Las autoridades deben acelerar la implementación y realizar el seguimiento y la evaluación de los resultados del programa de modernización. Las herramientas digitales también pueden favorecer el cumplimiento voluntario mediante declaraciones de impuestos prellenadas, recordatorios automatizados y servicios virtuales para los contribuyentes, los cuales reducen los errores y los costos de cumplimiento. La evidencia de la OCDE demuestra que articular sistemas de reporte digital con analítica de datos y auditorías basadas en riesgos puede incrementar sustancialmente el cumplimiento del IVA y del impuesto de renta, al tiempo que mejora la productividad de las administraciones tributarias (OECD, 2025[57]).

La digitalización puede optimizar la focalización, la eficiencia y la cobertura de los programas de protección social. Ampliar la interoperabilidad entre el Registro Social de Hogares, la administración tributaria y el sistema financiero permitiría mejorar la focalización, detectar la subdeclaración de impuestos y de cotizaciones a la seguridad social, y ampliar la cobertura de los programas de protección social (véase el Capítulo 1). Extender el uso de billeteras digitales puede facilitar una entrega más ágil e inclusiva de los subsidios. No obstante, la limitada interoperabilidad y el escaso intercambio de datos entre entidades siguen acotando estos beneficios.

Las tecnologías digitales pueden incrementar la eficiencia, el acceso y la calidad en los servicios de salud, por ejemplo, a través de la historia clínica electrónica y la telemedicina (OECD, 2026[60]). Estas herramientas son particularmente relevantes para mejorar el acceso en regiones desatendidas (véase (OECD, 2024[22])). Con todo, la salud digital requiere una gestión cuidadosa y exige preparación en términos analíticos, de datos, tecnológicos y de talento humano (OECD, 2023[59]). El despliegue en curso de la interoperabilidad de la historia clínica electrónica representa un avance sustancial. Sin embargo, la fragmentación de los sistemas de información en el sector salud y factores complementarios como las brechas de conectividad (véase arriba) y la debilidad en la protección frente a riesgos de ciberseguridad (véase abajo) siguen siendo obstáculos de peso para una mejor preparación en salud digital.

La digitalización de las compras públicas puede contribuir a una mayor eficiencia del gasto, mejorar la eficiencia operativa, incrementar la participación de las pymes, aumentar la transparencia y desincentivar la corrupción. La inversión digital en compras públicas constituye, por ejemplo, un pilar fundamental de la reforma de gobierno digital que adelanta Nueva Zelanda. El sistema de compras públicas vigente en Colombia se encuentra fragmentado, carece de interoperabilidad y presenta fallas técnicas e interrupciones del servicio. El proceso de modernización en marcha representa una oportunidad para consolidar un sistema moderno basado en interoperabilidad, automatización, analítica de datos e inteligencia artificial. Las autoridades deben velar por que este proceso derive en mejoras efectivas, lo cual requiere prestar especial atención a la facilidad de uso del nuevo sistema. Chile, por ejemplo, ha logrado que el 90% de los proveedores inscritos sean micro y pequeñas empresas mediante la adopción de un enfoque centrado en el usuario. En Estonia, una sólida interconexión con los registros mercantiles y la administración tributaria permite el intercambio automatizado de datos, facilitando los trámites administrativos. Obtener ganancias de eficiencia a partir de la contratación pública digital también exige que las entidades públicas hagan un mayor uso de instrumentos como las compras agregadas y los acuerdos marco de precios, en lugar de recurrir a procesos de contratación fragmentados y de pequeña escala.

Los avances en otros sectores, como la rama judicial, demuestran el potencial de las herramientas digitales para mejorar el acceso y la eficiencia, por ejemplo, mediante audiencias virtuales. En la actualidad, el 95% de las audiencias judiciales son virtuales, lo que reduce la carga de tiempo tanto para los operadores jurídicos como para los litigantes. Factores determinantes de este resultado incluyen el sistema de gestión judicial digital, desplegado desde 2023, y la adopción en curso de la firma digital y la ventanilla única judicial, que centraliza y digitaliza 155 trámites. No obstante, garantizar una implementación y un acceso homogéneos en todo el territorio nacional, contar con competencias adecuadas e incorporar directrices prácticas para el uso ético de la IA en la administración de justicia siguen siendo elementos críticos para materializar plenamente estos beneficios.

Recuadro 4.3. Una ventanilla única para los servicios públicos: Lecciones de ChileAtiende

ChileAtiende es una red multiservicio y multicanal del Gobierno de Chile que ofrece una ventanilla única para acceder a información, beneficios y servicios públicos en un solo lugar unificado. Es administrada por el Instituto de Previsión Social (IPS).

Desde su creación en 2012, ChileAtiende ha ofrecido acceso a cerca de 2.000 trámites y actos públicos. Opera a través de varios canales coordinados:

- Un sitio web adaptado para dispositivos móviles que ofrece información clara y la posibilidad de acceder a trámites en línea mediante la cédula digital nacional; una sección personalizada según hitos del ciclo de vida; y una opción de videoatención.
- Presencia en redes sociales para difundir información y atender consultas.
- Más de 200 oficinas físicas en todo el país, tanto para atención asistida como de autoservicio.
- Asistencia telefónica mediante un centro de contacto.
- Unidades móviles de atención que visitan comunidades en zonas remotas.

Entre los factores de éxito de ChileAtiende se encuentran la adecuada integración y priorización de la identidad digital, una sólida cultura de servicio al ciudadano con énfasis en la experiencia del usuario y la integración fluida de los diferentes canales de atención. Con el tiempo, ChileAtiende se reorganizó bajo un enfoque de «gobierno como plataforma», liderando una mejora sustancial en el desempeño general del gobierno digital en Chile (véaseGráfico 4.17).

Fuente: OECD (2020[61]), "Digital Government in Chile – Improving Public Service Design and Delivery", https://doi.org/10.1787/b94582e8-en; Government of Chile (2026),"Chile Atiende", https://www.chileatiende.gob.cl/.

4.5.4. Garantizar una sólida coordinación intergubernamental e interoperabilidad

La débil coordinación entre las entidades gubernamentales es una barrera importante para un gobierno digital efectivo en Colombia. Si bien el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) ostenta la responsabilidad general de las políticas de digitalización, muchas funciones para implementar el gobierno digital han sido delegadas a la Agencia Nacional Digital (AND). A pesar de una base de financiamiento sólida para el MinTIC, existe una falta de asignación clara de responsabilidades y de los recursos asociados entre el MinTIC y la AND (World Bank, 2023[18]), lo que incide en la implementación de las políticas de gobierno digital.

La evidencia internacional demuestra que un gobierno digital efectivo requiere un órgano de coordinación sólido en el centro del gobierno, con responsabilidades claras sobre la estrategia y la implementación (OECD, 2021[62]) especialmente en la definición de estándares técnicos. Por ejemplo, en el Reino Unido, el *Government Digital Service* adscrito a la *Cabinet Office*, diseña e implementa tanto la política como las herramientas de gobierno digital. Al mismo tiempo, como lo demuestra el rol de la *Digital Transformation Agency* de Australia, una entidad central puede actuar como habilitador y asesor mientras las entidades conservan la autonomía sobre sus propios procesos digitales. La experiencia de Dinamarca subraya la importancia de ofrecer soluciones centralizadas y listas para desplegar a las entidades públicas a través de la Agencia Danesa para la Digitalización, adscrita al Ministerio de Finanzas, aun cuando el país adopta un enfoque descentralizado para la coordinación general de la política digital a través de un comité directivo interministerial. En Brasil, la Secretaría de Gobierno Digital, adscrita al Ministerio de Economía, pasó de desempeñar únicamente un rol consultivo a ser coordinadora de la implementación de servicios y habilitadores digitales.

Mejorar la interoperabilidad —la capacidad de utilizar y compartir datos entre las entidades del gobierno procedentes de distintas herramientas digitales con facilidad, coherencia y eficiencia— es fundamental para reducir duplicidades, acortar los tiempos de trámite y mejorar la prestación de los servicios. Si bien Colombia ha

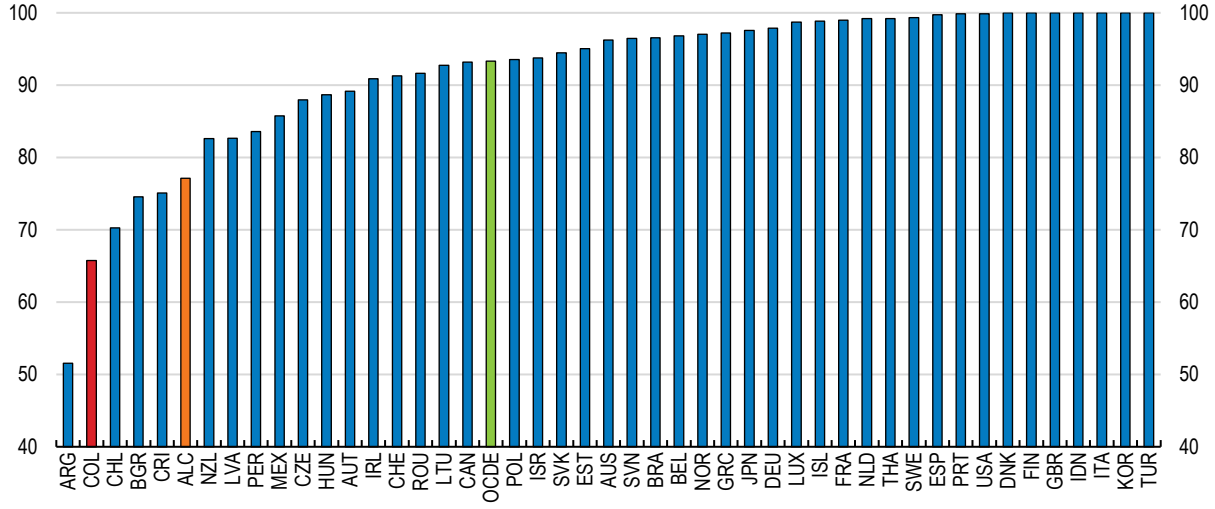
sentado las bases con su Plan Nacional de Infraestructura de Datos y su decisión de adoptar X-Road, un estándar de código abierto, como su plataforma nacional de intercambio de datos, la implementación sigue siendo desigual, en particular a nivel subnacional. Brindar asistencia técnica focalizada a nivel subnacional, como se tiene previsto actualmente, insistir con mayor firmeza en la adopción de estándares nacionales de interoperabilidad y mejorar los incentivos para el personal calificado serán elementos clave para avanzar en la interoperabilidad. Esto también exige mejorar las capacidades administrativas y fiscales de las entidades más pequeñas, como los gobiernos regionales y municipales, los cuales se ven afectados por un bajo recaudo de ingresos, escasez de personal calificado y especializado, y una alta rotación de personal, como lo destacó el Estudio Económico previo de la OCDE sobre Colombia (OECD, 2024[22]).

4.5.5. Fortalecer las capacidades de ciberseguridad y la protección de datos

Colombia enfrenta importantes vulnerabilidades en materia de ciberseguridad, con ataques recurrentes y una capacidad limitada para prevenir y responder a incidentes. Las instituciones públicas están sujetas a frecuentes ciberataques e intentos de intrusión que se traducen en robo de datos, fraude en pagos e intentos de extorsión. En 2023, un ciberataque contra 34 entidades públicas provocó interrupciones en los servicios que se prolongaron durante varios días. Al mismo tiempo, las capacidades de ciberseguridad del gobierno siguen estando entre las más débiles de la OCDE (Gráfico 4.20). Fortalecer la coordinación, tanto a nivel nacional como internacional, es fundamental para mejorar la prevención y respuesta frente a las ciberamenazas. Los esquemas actuales no han generado mejoras significativas, lo que evidencia la necesidad de un marco de gobernanza más centralizado y efectivo. Fortalecer estos elementos fundacionales del gobierno digital también es crítico para respaldar la adopción efectiva de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial.

Gráfico 4.20. Colombia está rezagada respecto a los países de la OCDE en capacidades de ciberseguridad

Puntaje global del Índice Global de Ciberseguridad, de 0 a 100 (fuerte compromiso con la ciberseguridad), 2024



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: UN International Telecommunication Union (ITU) datahub.

StatLink https://stat.link/oqy4n8

Existen brechas en las capacidades de ciberseguridad de Colombia en todas las áreas, y en particular en las medidas organizacionales, de cooperación y jurídicas. Aunque existe un equipo nacional de respuesta a emergencias de seguridad cibernética, la gobernanza de la ciberseguridad está fragmentada entre múltiples instituciones, con una débil coordinación, recursos limitados y escasez de personal calificado (Government of

Colombia, 2025[63]). Un punto débil crítico radica en que pocas entidades cuentan con oficiales de ciberseguridad dedicados y calificados, lo que restringe las capacidades para responder a incidentes que podrían propagarse a través de la infraestructura de datos más amplia del gobierno. El financiamiento para la ciberseguridad en el conjunto del gobierno nacional está limitado a cerca de USD 20 millones al año.

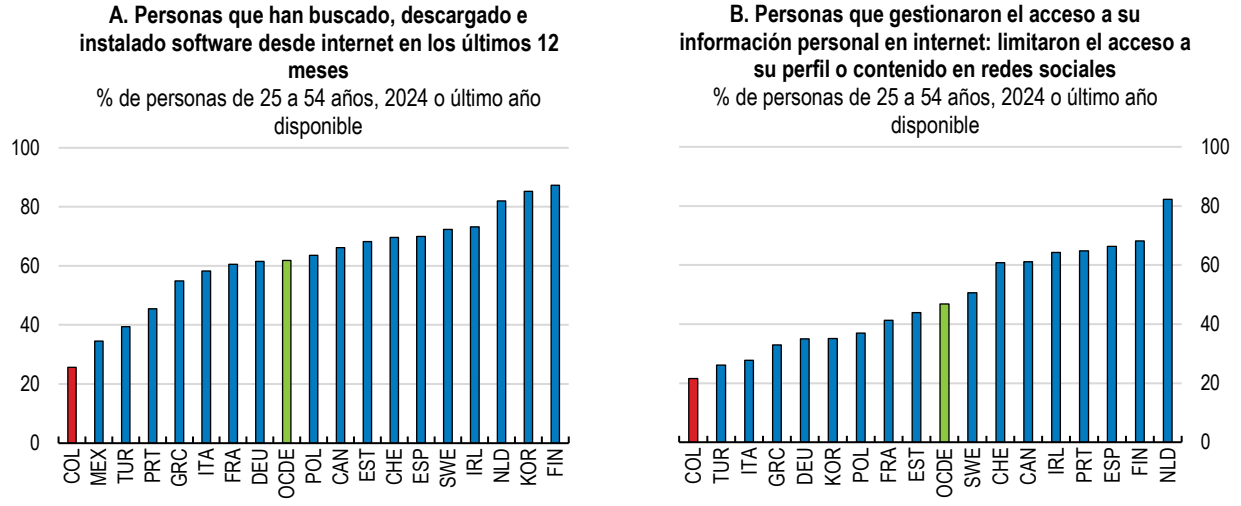
La reciente Estrategia Nacional de Seguridad Digital 2025-2027 proporciona una hoja de ruta de acciones para mejorar la ciberseguridad. Garantizar una implementación exitosa de la estrategia, incluso mediante la asignación de recursos financieros adecuados, debe ser una prioridad. Colombia debería fortalecer aún más su marco institucional intensificando los esfuerzos en curso para hacerlo más centralizado y dotarlo de mejores recursos, por ejemplo, creando una agencia especializada en ciberseguridad en el centro del gobierno, al igual que en varios otros países de la OCDE. Esta agencia también podría articularse estrechamente con las unidades de ciberseguridad de otras entidades de seguridad nacional y brindar apoyo a actores no gubernamentales, como las pymes. Por ejemplo, el *National Cyber Security Centre* del Reino Unido ofrece una respuesta coordinada a nivel nacional frente a las ciberamenazas que afectan al gobierno, a las empresas, a la infraestructura crítica y a los ciudadanos. Al igual que su homóloga francesa, la *Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information* (ANSSI), está adscrita al sistema nacional de defensa e inteligencia, beneficiándose de sus capacidades de inteligencia y análisis de amenazas. En el Congreso de Colombia se introdujo un proyecto de ley para la creación de una Agencia Nacional de Ciberseguridad, pero no prosperó.

Fortalecer los marcos de protección de datos puede aumentar la confianza en la economía digital y brindar mayores incentivos para invertir en prácticas seguras de gestión de datos. Colombia se encuentra en proceso de actualizar y modernizar sus regulaciones de protección de datos, incluyendo salvaguardas integrales para el tratamiento de datos personales, requisitos explícitos de portabilidad de datos, normas para el tratamiento de datos impulsado por IA y una mayor protección para datos biométricos y genéticos. El proyecto de ley también introduce la notificación obligatoria de brechas de seguridad de datos, una novedad para Colombia. En 2025 se publicó una guía para el uso ético, seguro y confiable de la IA, con énfasis en mitigar el sesgo algorítmico y fortalecer la protección de los datos personales. Garantizar una implementación efectiva de estas medidas será clave para mejorar la confianza y la seguridad.

Los empleos en ciberseguridad exigen competencias altamente especializadas, cuya oferta es escasa, especialmente en los niveles directivos (OECD, 2023[33]). A través de sus diferentes programas, Colombia busca certificar a 50.000 trabajadores en habilidades TIC, de los cuales el 15% corresponderá a áreas relacionadas con la ciberseguridad. Sin embargo, es probable que esto resulte insuficiente para satisfacer la demanda, en particular en los niveles de mayor jerarquía. Para comprender y atender estos cuellos de botella críticos, las autoridades deberían realizar un ejercicio de anticipación de necesidades de competencias específico para el sector y considerar el establecimiento de programas para desarrollar las capacidades con oferta deficitaria.

El bajo nivel de sensibilización entre usuarios y empresas incrementa la vulnerabilidad frente a los riesgos cibernéticos. A pesar de la popularidad de las redes sociales, pocos usuarios colombianos ajustan su configuración de seguridad o privacidad (Gráfico 4.21). De igual modo, muchas empresas, en especial las pymes, no adoptan medidas de ciberseguridad adecuadas ni cuentan con políticas de ciberseguridad. La política pública debe promover la sensibilización en ciberseguridad, las buenas prácticas en seguridad digital y el uso responsable de las redes sociales en todos los programas de habilidades digitales. Dado el nivel de vulnerabilidad, se debe hacer un énfasis especial en la capacitación y la sensibilización sobre asuntos de ciberseguridad entre los empleados del sector público.

Gráfico 4.21. Muchos usuarios de internet tienen un bajo nivel de sofisticación



Fuente: OECD ICT Access and Usage by Individuals, https://oe.cd/dx/ict-access-usage.

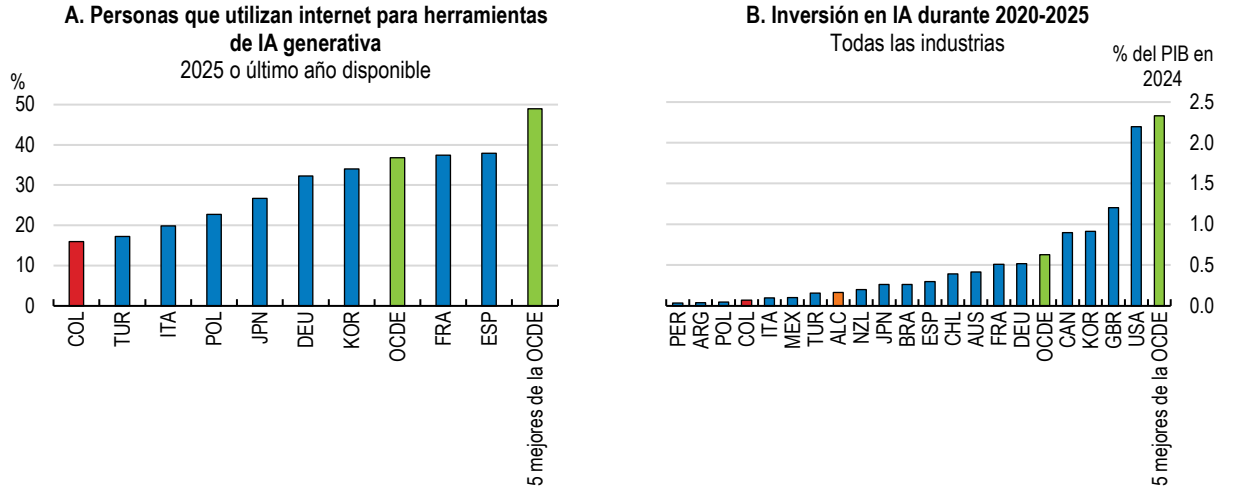
StatLink https://stat.link/5g1e7q

4.6. Escalar el uso de la Inteligencia Artificial para obtener ganancias de productividad

Aprovechando los esfuerzos más amplios de digitalización, la siguiente fase de la transformación digital de Colombia estará impulsada de manera creciente por la adopción de tecnologías avanzadas, como la IA. La IA ofrece a Colombia la oportunidad de acelerar su transformación digital y, potencialmente, dar un salto cualitativo en la adopción de tecnologías avanzadas (IADB, 2025[64]). En comparación con las tecnologías digitales anteriores, las herramientas de IA son cada vez más accesibles, fáciles de usar e implementables a través de soluciones basadas en la nube con una inversión inicial más limitada. Esto reduce las barreras de entrada y genera el potencial para una adopción más rápida, inclusive entre las empresas más pequeñas y en el sector público. Sin embargo, materializar estos beneficios dependerá de que la adopción de la IA trascienda los usos básicos y se traduzca en mejoras significativas de la productividad.

A pesar de este potencial, la adopción de la IA es baja y se concentra principalmente en usos básicos (Gráfico 4.22, Panel A). En 2024, solo el 18% de los adultos utilizaba herramientas de IA, la proporción más baja de la OCDE, y el uso se limita fundamentalmente a comunicaciones, consultas y tareas sencillas de trabajo o estudio. La inversión en IA también es muy reducida, de apenas el 0,06% del PIB (Gráfico 4.22 Panel B), y la adopción a nivel de empresa sigue siendo limitada fuera de unos pocos sectores como TIC, transporte y logística. Esto sugiere que, hasta el momento, la IA aún no se ha traducido en ganancias generalizadas de productividad. Según el índice de IA de la OCDE, que mide la implementación de la Recomendación de la OCDE sobre IA, el ecosistema de IA de Colombia está menos desarrollado que el de la mayoría de los demás países de la OCDE, aunque se sitúa por delante de otros países de la región como Costa Rica y México (OECD, 2026[65]). En el índice de IA de la CEPAL, que mide preparación, gobernanza y adopción, Colombia se ubica como el cuarto mejor país de la región (CEPAL, 2025[66]) detrás de Chile, Brasil y Uruguay.

Gráfico 4.22. La adopción e inversión en IA es baja en Colombia en comparación con otros países



Nota: ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.
Fuente: OECD Going Digital Toolkit; OECD ICT Access and Usage by Individuals, https://oe.cd/dx/ict-access-usage; OECD Main Science and Technology Indicators database.

StatLink https://stat.link/31glsk

La estructura económica de Colombia determina tanto las restricciones como las oportunidades para la adopción de la IA. Una gran proporción de empresas opera en actividades informales y de baja productividad, donde los incentivos y las capacidades para adoptar tecnologías avanzadas e IA siguen siendo limitados. Al mismo tiempo, la principal oportunidad para Colombia no radica en desarrollar aplicaciones de IA de frontera, sino en la difusión amplia de las herramientas existentes entre las empresas y el sector público. Gran parte del potencial de productividad de la IA proviene de la optimización de los procesos empresariales cotidianos y de la prestación de servicios. Soluciones sencillas y escalables, como chatbots, herramientas de atención al cliente y automatización de trámites administrativos, pueden mejorar la eficiencia y ampliar el acceso, incluso en contextos de escasa sofisticación digital. Por ejemplo, la plataforma digital nacional gov.co, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Policía Nacional y la Alcaldía de Bogotá han incorporado con éxito chatbots para responder a las consultas ciudadanas.

Para materializar este potencial de dar un salto cualitativo, Colombia deberá fortalecer un conjunto específico de condiciones habilitadoras críticas. En primer lugar, las empresas y las instituciones públicas requieren competencias y habilidades digitales básicas para avanzar más allá de los usos de bajo valor de la IA. En segundo lugar, la infraestructura de datos continúa fragmentada, con brechas en interoperabilidad, calidad de datos y acceso que limitan su despliegue efectivo. En tercer lugar, el acceso a una infraestructura digital escalable —incluidas la conectividad de alta capacidad, los servicios en la nube, la capacidad de cómputo y un suministro eléctrico confiable— cobra una relevancia creciente a medida que la adopción se profundiza, en particular para aplicaciones más avanzadas. En cuarto lugar, se necesita un marco regulatorio claro y predecible para reducir la incertidumbre e incentivar la inversión. Por último, fortalecer los sistemas de innovación e I+D será fundamental para consolidar las capacidades nacionales y adaptar las tecnologías de IA a las necesidades locales.

Colombia ha diseñado una Estrategia Nacional de IA integral que se alinea en términos generales con las mejores prácticas internacionales (Recuadro 4.4), abarcando áreas clave como datos, competencias, innovación, gobernanza y adopción. No obstante, su efectividad dependerá de una mayor priorización e implementación. Se requiere un mayor énfasis en apoyar la adopción por parte de las empresas, en especial las pymes, y en el sector público, así como en fortalecer las condiciones habilitadoras más relevantes para una difusión amplia. Sin dicho enfoque, existe el riesgo de que la IA quede circunscrita a un grupo reducido de empresas y a aplicaciones de bajo valor, limitando su impacto sobre la productividad y el crecimiento. Las políticas y programas de pymes

y emprendimiento en Colombia deberían incluir de manera sistemática formación y asesoría para las empresas sobre el uso de la IA en sus negocios, con énfasis en aplicaciones que mejoren la productividad. Una expansión sostenida de internet de alta velocidad respaldará la adopción de la IA en las empresas.

La Estrategia Nacional de IA de Colombia proporciona una hoja de ruta para un marco regulatorio centrado en la gobernanza, la ética, el uso responsable y la mitigación de sesgos; sus disposiciones se vienen detallando en diversas directrices y otros documentos normativos. Si bien la Estrategia no es un documento vinculante, un proyecto de ley radicado en el Congreso en 2025 busca establecer un marco legal para el uso responsable y ético de la IA. De acuerdo con los Principios de IA de la OCDE, la regulación de la IA debe reducir la incertidumbre jurídica y regulatoria y salvaguardar los derechos, al tiempo que se mantiene proporcionada para fomentar la innovación. Asimismo, debe garantizar una competencia leal, especialmente a medida que la IA gana mayor presencia en la economía. En el plano internacional, las prácticas en materia de regulación de la IA siguen en consolidación y pocos países han expedido leyes específicas sobre IA, apoyándose más bien en otros marcos normativos como los de protección de datos o de protección al consumidor.

La regulación también incide en la disponibilidad, calidad y representatividad de los macrodatos (big data) para la IA. Colombia presenta un desempeño relativamente favorable en cuanto a datos abiertos, útiles y reutilizables, como lo reflejan sus avanzadas políticas de datos abiertos gubernamentales, y ha logrado avances sustanciales en esta materia durante los últimos años (Gráfico 4.23). Dicho esto, los datos podrían ser más accesibles, lo cual exige avanzar en la interoperabilidad (véase arriba). Por otra parte, se debe mejorar la representatividad de los datos para evitar sesgos y hacer más inclusivos los modelos de IA. Un aspecto de dicha representatividad es el geográfico; no obstante, los datos geoespaciales presentan bajos niveles de madurez y a menudo no se mantienen actualizados (CONPES 4144, 2025[36]).

Uno de los aspectos más significativos del nuevo marco de protección de datos (véase arriba) es la ampliación de las bases legales que legitiman el tratamiento de datos personales, logrando un equilibrio entre el uso responsable de los datos y su debida protección. En el marco anterior, el consentimiento explícito constituye la única base legal para el tratamiento de datos personales, lo cual restringe considerablemente las aplicaciones de big data y el procesamiento de datos mediante inteligencia artificial. El nuevo marco propuesto armoniza la legislación colombiana con regímenes modernos de protección de datos, tales como el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea.

Recuadro 4.4. La Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial

La Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial tiene por objeto "generar las capacidades para la investigación, desarrollo, adopción y uso ético y sostenible de los sistemas de IA con el fin de promover la transformación social y económica de Colombia hacia 2030".

Se organiza en torno a seis ejes:

1. **Ética y gobernanza:** Fortalecer los mecanismos de gobernanza, las capacidades de formulación de política pública en IA y definir marcos legales y regulatorios robustos que promuevan un uso responsable y ético de la IA.
2. **Datos e infraestructura:** Mejorar la conectividad y la infraestructura digital, y garantizar la disponibilidad, interoperabilidad y representatividad de datos de alta calidad.
3. **Investigación, desarrollo e innovación:** Promover la investigación y el desarrollo (I+D) en IA para construir capacidades avanzadas en ciencia, tecnología e innovación.
4. **Construcción de capacidades y talento digital:** Desarrollar habilidades digitales y capital humano para diseñar, usar y adoptar la IA de forma productiva y ética.

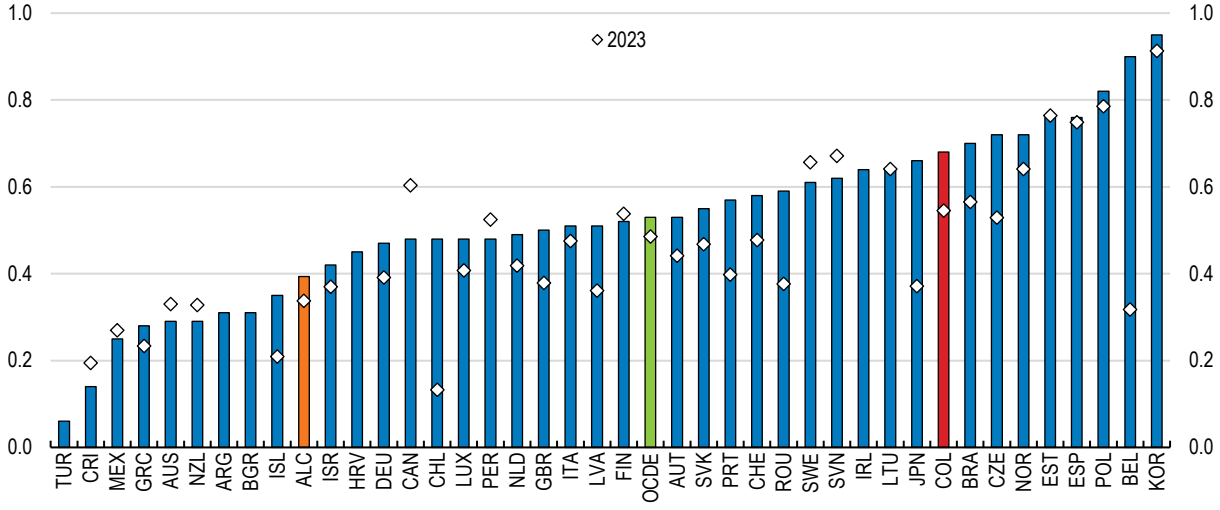
5. **Identificación, prevención y mitigación de riesgos:** Abordar la ciberseguridad, el desplazamiento laboral, las vulneraciones de la privacidad, los asuntos de propiedad intelectual, la salud mental y los impactos ambientales.
6. **Promover la adopción y el uso de la IA** en entidades públicas, empresas y territorios para impulsar la prosperidad económica, el bienestar social y la sostenibilidad ambiental.

La estrategia contiene un total de 106 acciones concretas de política pública, que se implementarán hasta 2030 con un presupuesto total cercano a COP 500.000 millones (USD 130 millones).

Fuente: (CONPES 4144, 2025[36])

Gráfico 4.23. Colombia tiene una buena política de datos de gobierno abierto, pero margen para adoptar mejores prácticas

Índice de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables (OURdata), de 0 a 1 (o «mejores políticas gubernamentales para datos abiertos»), 2025



Nota: El puntaje compuesto de OURdata mide los esfuerzos de los gobiernos para formular e implementar políticas nacionales de datos abiertos de gobierno, y oscila entre 0 («peor») y 1 («mejor»). ALC es un promedio simple de Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: "Digital government index and open, useful and re-usable data index: 2025 results and key findings", *OECD Working papers on public governance*, 2026.

StatLink https://stat.link/7nu1dx

La investigación y desarrollo en materia de IA es baja, lo que refleja una debilidad generalizada en el gasto en innovación. Colombia se encuentra rezagada frente a países de la región como Argentina, México y Chile, y considerablemente detrás de Brasil, líder regional en IA, lo cual restringe su capacidad para desarrollar y adaptar tecnologías de IA. Fortalecer el apoyo a la I+D, mejor focalizado hacia la innovación digital y vinculada a la IA, y alineado de manera más estrecha con estrategias industriales y digitales más amplias, será fundamental para cerrar esta brecha. Las iniciativas orientadas a llevar la investigación y la adopción de la IA a las regiones mediante los Centros Regionales de IA y el programa "Territorios IA" son pasos en la dirección correcta. Al mismo tiempo, promover la colaboración entre empresas, universidades e instituciones públicas puede facilitar la aceleración en la difusión del conocimiento y respaldar la aplicación práctica de la IA en toda la economía. Asimismo, la disponibilidad de la IA, entendida como una tecnología de propósito general, puede hacer más eficiente el proceso mismo de investigación e innovación (Calvino, Haerle and Liu, 2025[67]),

La adopción de la IA también depende del acceso a infraestructura digital especializada, la cual sigue siendo limitada. Según el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (CEPAL, 2025[66]), la infraestructura de IA de

Colombia se encuentra rezagada respecto a las de Brasil, Uruguay, Chile, México, Costa Rica, Argentina y Panamá. Esto refleja una baja presencia de computación de alto rendimiento, puntos de intercambio de internet y centros de datos. Recientemente, el gobierno anunció la creación de tres centros de datos como parte de un enfoque de "computación soberana en la nube". Dichos centros están ubicados en la región Caribe, lo que contribuye a llevar tecnologías avanzadas a zonas rezagadas en estos aspectos (véase el anterior Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia (OECD, 2024[22]) para un análisis sobre disparidades regionales). No obstante, esto plantea interrogantes prácticos de implementación, entre ellos la refrigeración, un suministro de energía confiable, la conexión a la red troncal nacional y la seguridad física, aspectos que deben ser resueltos.

Tabla 4.1. Recomendaciones de política pública

PRINCIPALES HALLAZGOS	RECOMENDACIONES (recomendaciones clave en negrita)
Ampliación de la conectividad asequible	
Los elevados costos de conectividad constituyen una barrera para una mayor adopción digital, lo que refleja una competencia débil y un mercado de telecomunicaciones altamente concentrado que continúa consolidándose.	**Fortalecer la competencia en el sector de telecomunicaciones mediante la aplicación de una regulación ex ante que fomente la competencia, el escrutinio riguroso de las fusiones empresariales y la facilitación de la entrada de nuevos operadores.**
Los impuestos específicos para el sector de las telecomunicaciones, los complejos procedimientos de concesión de licencias a nivel local y los altos y desiguales cobros municipales elevan los costos de despliegue y obstaculizan la expansión de la banda ancha.	Reducir los impuestos específicos del sector y agilizar los trámites de concesión de licencias mejorando la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, simplificando los trámites de licencias a nivel local y armonizando los cobros municipales.
Existe un marco legal para el uso compartido de infraestructuras, pero rara vez se aplica, lo que limita la reducción de costos y la expansión de la red.	Promover el uso compartido de infraestructuras proporcionando incentivos regulatorios y financieros a los operadores.
El FUTIC, con un presupuesto anual del 1,2% del PIB, financia una amplia gama de actividades que van más allá de ampliar la conectividad.	Racionalizar y acotar las actividades del FUTIC hacia la misión central de ampliar el acceso digital mediante la conectividad y el desarrollo de competencias.
A pesar de una reforma de 2019 orientada a privilegiar la conectividad sobre la generación de ingresos, los cobros por el espectro siguen siendo elevados.	Continuar reduciendo los cobros por el uso del espectro y desvincular el presupuesto del FUTIC de los ingresos derivados de estos cobros.
Desarrollo de competencias para la transformación digital	
Las competencias digitales continúan siendo bajas, mientras que las políticas y programas en esta materia se encuentran fragmentados entre varias instituciones y carecen de medición y evaluación sistemáticas.	**Desarrollar una estrategia nacional de competencias digitales, mejorar la coordinación interinstitucional y alinear los programas con las necesidades del mercado laboral.** Fortalecer la medición de las competencias digitales y utilizar esta información para focalizar mejor las políticas y evaluar los avances.
Las brechas en las competencias fundacionales, incluidas la lectoescritura y las competencias matemáticas básicas, limitan la capacidad de las personas para utilizar eficazmente las tecnologías digitales y adquirir competencias digitales más especializadas.	Fortalecer las competencias fundacionales, incluidas la lectoescritura y las competencias matemáticas básicas, como un prerrequisito para el uso efectivo de las tecnologías digitales, incluyendo el fortalecimiento de la formación docente.
Existe una escasez de competencias digitales avanzadas.	Incrementar el contenido de TIC en los programas STEM de las universidades públicas para apoyar las capacidades digitales y de innovación a largo plazo. Fortalecer los vínculos entre la universidad y la industria en campos relacionados con las TIC.
Fomento de la adopción de tecnologías digitales por parte de las pymes	
La adopción de herramientas digitales avanzadas sigue siendo baja y desigual: muchas pymes dependen de herramientas digitales básicas e informales que no están integradas en los procesos empresariales y generan limitadas ganancias de productividad.	**Consolidar los programas existentes de apoyo a las pymes, mejorar la coordinación entre instituciones y enfocar los programas hacia el apoyo a la adopción de herramientas digitales que incrementen la productividad.**
Muchas pymes y microempresas perciben beneficios limitados al adoptar tecnologías digitales avanzadas, lo que refleja bajos niveles de productividad, pequeña escala y una débil demanda de transacciones digitales.	Promover el uso de transacciones digitales, incluso mediante pagos digitales, servicios de gobierno digital y medidas de fomento de la confianza.
Los programas públicos de apoyo a la digitalización de las pymes están fragmentados, tienen un alcance limitado y no están suficientemente enfocados en la adopción digital.	Consolidar los programas existentes, mejorar la coordinación entre instituciones y ampliar la escala de aquellos que hayan demostrado impacto.
La regulación procompetitiva de los mercados y las plataformas digitales es prácticamente inexistente.	Establecer una regulación ex ante de las plataformas digitales.
Las pymes enfrentan restricciones para acceder al financiamiento y	Fortalecer las habilidades de gestión en las pymes mediante

carecen de las capacidades de gestión necesarias para adoptar e integrar eficazmente las herramientas digitales. La mayoría de los programas tradicionales para desarrollar capacidades directivas no son costo-efectivos.	intervenciones costo-efectivas, focalizadas e innovadoras. Facilitar el acceso al financiamiento para que las pymes inviertan en herramientas digitales, incluso a través de instrumentos financieros e incentivos focalizados.
Fortalecimiento de la efectividad del gobierno digital	
Muchos servicios públicos de uso frecuente no están plenamente digitalizados o siguen siendo difíciles de usar, lo que reduce su impacto.	Priorizar la digitalización y simplificación de un número limitado de servicios públicos de uso frecuente (salud, tributación, prestaciones sociales), con el respaldo de un liderazgo central sólido y el desarrollo de infraestructura pública digital básica.
Las responsabilidades en materia de gobierno digital están fragmentadas entre instituciones, lo que limita la coordinación y la implementación efectiva.	**Fortalecer la capacidad de implementación, la autoridad y los recursos administrativos y financieros para las políticas de gobierno digital y situarlas en el centro de la gestión de gobierno**.
La infraestructura pública digital básica, que incluye la interoperabilidad, la identidad digital y los sistemas integrados de pago, sigue estando poco desarrollada.	Acelerar el desarrollo y la difusión de infraestructura pública digital básica, incluidos sistemas de datos interoperables, identidad digital y soluciones integradas de pago digital.
El uso de los servicios de gobierno digital sigue siendo bajo, incluso entre usuarios educados y conectados digitalmente, lo que limita las ganancias en eficiencia. Una razón clave de la baja adopción es que los servicios no están diseñados en torno a las necesidades de los usuarios, y la mayoría de las plataformas de gobierno digital están fragmentadas y basadas en sitios web para computadores de escritorio.	Adoptar un enfoque centrado en el usuario y orientado prioritariamente a dispositivos móviles (mobile-first), así como sensibilizar a la ciudadanía para garantizar que los servicios digitales sean sencillos, accesibles y ampliamente utilizados.
Colombia enfrenta importantes vulnerabilidades de ciberseguridad, con ataques frecuentes y una capacidad limitada para prevenir y responder ante incidentes.	Considerar la creación de una Agencia Nacional de Ciberseguridad.
Creación de un marco nacional propicio para la inteligencia artificial (IA)	
La adopción de la IA sigue siendo baja y se limita en gran medida a usos básicos, con escaso impacto en la productividad.	Priorizar la adopción generalizada de aplicaciones de IA sencillas y escalables por parte de las empresas y el sector público, centrándose en la mejora de los procesos empresariales cotidianos y la prestación de servicios públicos. Apoyar la adopción de la IA por parte de las pymes mediante la integración de herramientas de IA en los programas de digitalización existentes y el enfoque en casos de uso prácticos.
La infraestructura digital y de datos continúa subdesarrollada, con brechas en la interoperabilidad, la calidad de los datos y el acceso a capacidad de cómputo escalable que restringen el uso efectivo de la IA.	Fortalecer la infraestructura digital y de datos mejorando la interoperabilidad, la calidad y el acceso a los datos, y ampliando la disponibilidad de recursos de cómputo escalables, incluidos los servicios en la nube.
La incertidumbre jurídica en torno a la IA y los bajos niveles de inversión en I+D limitan el desarrollo y la adopción de tecnologías de IA.	**Establecer un marco regulatorio claro y predecible para la IA con el fin de reducir la incertidumbre y, de ese modo, respaldar la inversión y su adopción.** Focalizar mejor el apoyo a la I+D y a la innovación hacia aplicaciones digitales y relacionadas con la IA, y fortalecer los vínculos entre las empresas, la academia y las instituciones públicas.

Referencias

Abebe, G. et al. (2026), *Matching, Management and Employment Outcomes: A Field Experiment with Firm Internships*, https://cepr.org/publications/dp21194. [54]

Acemoglu, D. and J. Pischke (1999), "The Structure of Wages and Investment in General Training", *Journal of Political Economy*, Vol. 107/3, pp. 539-572, https://doi.org/10.1086/250071. [35]

Algarra, P. et al. (2026), *Hallazgos para Colombia*, Inter-American Development Bank. [55]

Andrews, D., G. Nicoletti and C. Timiliotis (2018), "Digital technology diffusion: A matter of capabilities, incentives or both?", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1476, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7c542c16-en. [48]

Bailin Rivares, A. et al. (2019), "Like it or not? The impact of online platforms on the productivity of incumbent service providers", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1548, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/080a17ce-en. [46]

Becker, G. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Columbia University Press (for NBER). [34]

Bloom, N., R. Sadun and J. Van Reenen (2016), *Management as a Technology?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, https://doi.org/10.3386/w22327. [52]

Calvino, F., H. Costa and D. Haerle (2026), "Digital technology diffusion in the age of AI: Cross-country evidence from microdata", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2026/01, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ebc2debe-en. [43]

Calvino, F. and L. Fontanelli (2023), "A portrait of AI adopters across countries: Firm characteristics, assets' complementarities and productivity", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2023/02, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0fb79bb9-en. [41]

Calvino, F., D. Haerle and S. Liu (2025), "Is generative AI a General Purpose Technology?: Implications for productivity and policy", *OECD Artificial Intelligence Papers*, No. 40, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/704e2d12-en. [67]

CENISOFT (2025), *Estudio de Empleabilidad y Talento Digital*, https://cenisoft.org/estudioempleabilidadti/. [31]

CEPAL (2025), *Latin American Artificial Intelligence Index (ILIA) 2025*, https://hdl.handle.net/11362/84471. [66]

CEPAL (2022), *The Latin America and the Caribbean Marketplace Explorer*, https://www.cepal.org/en/notes/latin-america-and-caribbean-marketplace-explorer-lacme. [45]

CONPES 3988 (2020), *Tecnologías para aprender: Política Nacional para impuslar la innovavión en las prácticas educativas a través de las tecnologías digitales*. [30]

CONPES 4012 (2020), *Política Nacional de Comercio Electrónico*, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4012.pdf. [39]

CONPES 4129 (2023), *Política Nacional de Reindustrialización*, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4129.pdf. [40]

CONPES 4144 (2025), *Politica Nacional de Inteligencia Artificial*. [36]

Costa, H. et al. (2021), "Are online platforms killing the offline star? Platform diffusion and the productivity of traditional firms", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1682, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1e2bbe10-en. [47]

CRC (2025), *Data Flash 2025-009 sobre infraestructura y cobertura de redes de servicios móviles*, https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2025-009-infraestructura-redes-moviles (accessed on 22 July 2025). [5]

CRC (2025), *Estudio de Tendencias En El Despliegue y Compartición de Infraestructura*. [11]

Della Nina Gambi, G. et al. (2025), *Competencias digitales de docentes en América Latina*, Inter-American Development Bank, https://doi.org/10.18235/0013638. [26]

Demmou, L. and G. Franco (2021), "Mind the financing gap: Enhancing the contribution of intangible assets to productivity", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1681, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7aefd0d9-en. [50]

DNP (2026), *Índice de Pobreza Digital*, https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-desarrollo-digital/Paginas/pobreza-digital.aspx (accessed on 9 June 2026). [17]

DNP (2025), *Análisis de costos para el despliegue de infraestructura de acceso a internet de banda ancha*. [9]

Filipucci, F. et al. (2026), "AI meets trade: Global linkages and the cross-country distribution of the gains from AI", *OECD Articial Intelligence Papers*, OECD Publishing, Paris. [2]

Función Pública (2022), *Segundo Informe Público: Trámites y Procedimientos Administrativos a Simplificar*. [68]

GAN/ANDI (2021), *Digital skills in Colombia: Does te digital future belong to everyone?*. [37]

García Zaballos, A. et al. (2021), *Cerrando la brecha de conectividad digital: Políticas públicas para el servicio universal en América Latina y el Caribe*, Inter-American Development Bank, https://doi.org/10.18235/0003066. [8]

Government of Colombia (2025), *Estrategia Nacional de Seguridad Digital Colombia 2025-2027*. [63]

Hargittai, E. and M. Micheli (2019), "Internet Skills and Why They Matter", in *Society and the Internet*, Oxford University PressOxford, https://doi.org/10.1093/oso/9780198843498.003.0007. [13]

Herrera, P., M. Huepe and D. Trucco (2025), "Educación y desarrollo de competencias digitales en América Latina y el Caribe", *CEPAL Documentos de proyectos*, https://hdl.handle.net/11362/81377. [16]

Iacovone, L., W. Maloney and D. McKenzie (2021), "Improving Management with Individual and Group-Based Consulting: Results from a Randomized Experiment in Colombia", *The Review of Economic Studies*, Vol. 89/1, pp. 346-371, https://doi.org/10.1093/restud/rdab005. [53]

IADB (2025), *Artifical Intelligence Framework for the Inter-American Development Group*, https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/Artificial-Intelligence-Framework-for-the-Inter-American-Development-Group.pdf. [64]

IADB (2025), *DigiLAC Indiators*, https://data.iadb.org/dataset/digilac-indicators. [4]

Janes, L., M. Koelle and S. Quinn (2025), "Do capital grants improve microenterprise productivity?", *The Economic Journal*, Vol. 136/673, pp. 207-231, https://doi.org/10.1093/ej/ueaf042. [49]

Kato, S., V. Galán-Muros and T. Weko (2020), "The emergence of alternative credentials", *OECD Education Working Papers*, No. 216, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b741f39e-en. [38]

Lindert, K. et al. (2020), *Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems*, Washington, DC: World Bank, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1577-5. [58]

Martínez Garza Fernández, R., E. Iglesias Rodriguez and A. García Zaballos (2020), *Digital Transformation: Infrastructure Sharing in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, https://doi.org/10.18235/0002903. [12]

Molina, E. et al. (2024), *Ceibal: Transforming Education in Uruguay through Technology.*, World Bank. [29]

OECD (2026), *Building people-centred digital health systems: Lessons from PaRIS*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a1df0046-en. [60]

OECD (2026), *Connectivity in an evolving digital environment: Review of Colombia*. [3]

OECD (2026), *The OECD.AI Index*, https://www.oecd.org/en/publications/2026/02/oecd-ai-observatory-index_8f5fa0f2.html. [65]

OECD (2025), *Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation Initiatives*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c076d776-en. [57]

OECD (2024), *Do Adults Have the Skills They Need to Thrive in a Changing World?: Survey of Adult Skills 2023*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b263dc5d-en. [19]

OECD (2024), *Fostering an inclusive digital transformation as AI spreads among firms*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5876200c-en. [42]

OECD (2024), *OECD Economic Surveys: Colombia 2024*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a1a22cd6-en. [22]

OECD (2024), *PISA 2022 Results (Volume V): Learning Strategies and Attitudes for Life*, PISA, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c2e44201-en. [15]

OECD (2023), *Building a Skilled Cyber Security Workforce in Latin America: Insights from Chile, Colombia and Mexico*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9400ab5c-en. [33]

OECD (2023), *Health at a Glance 2023: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7a7afb35-en. [59]

OECD (2023), *OECD Digital Education Outlook 2023: Towards an Effective Digital Education Ecosystem*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c74f03de-en. [28]

OECD (2023), *OECD Skills Outlook 2023: Skills for a Resilient Green and Digital Transition*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/27452f29-en. [14]

OECD (2023), *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/53f23881-en. [21]

OECD (2022), "Developments in spectrum management for communication services", *OECD Digital Economy Papers*, No. 332, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/175e7ce5-en. [10]

OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Colombia 2022*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/04bf9377-en. [23]

OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Slovenia 2022*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d63f5a2f-en. [25]

OECD (2021), *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ac7f2531-en. [62]

OECD (2020), *Digital Government in Chile – Improving Public Service Design and Delivery*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b94582e8-en. [61]

OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Colombia 2019*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e4c64889-en. [51]

OECD (2019), *OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Colombia*, OECD Reviews of Digital Transformation, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/781185b1-en. [7]

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Colombia 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2017-en. [24]

OECD (2014), *OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Colombia*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264208131-en. [6]

OECD, DIAN, MEF (2021), *Tax Expenditures Report*. [56]

Pombo, C. et al. (2025), *¿(Des)conectados? Servicios públicos digitales y el reto de la equidad*, Inter-American Development Bank, https://doi.org/10.18235/0013765. [20]

Posner, E. and O. Ben-Shahar (2010), "The Right to Withdraw in Contract Law", *Program in Law and Economics Working Paper No. 514*, https://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics/567/. [44]

SENA (2023), *Reporte de datos de la formación integral para el trabajo*. [32]

Sorbe, S. et al. (2019), *Digital dividend: Policies to harness the productivity potential of digital technologies*. [1]

Suárez Niño, D. (2023), "Computadores para Educar (CPE) en tiempos de pandemia", *ANIF Centro de Estudios Documento Académico No. 3*. [27]

World Bank (2023), *Digital Economy for Latin America and the Caribbean. Country Diagnostic: Colombia*. [18]

Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2026

Noviembre 2026
Volumen 2026/23

Colombia ha logrado importantes avances sociales y económicos en las últimas décadas y ha demostrado una notable resiliencia frente a shocks recientes. Sin embargo, el país enfrenta actualmente un entorno más desafiante, caracterizado por una inflación persistente, crecientes presiones fiscales y una inversión débil. Garantizar la estabilidad macroeconómica y fortalecer la credibilidad de las políticas públicas es fundamental para impulsar el crecimiento, reforzar la resiliencia y mejorar los niveles de vida. Una estrategia de consolidación fiscal creíble y gradual, que combine medidas tanto por el lado del gasto como de los ingresos y preserve la inversión pública productiva y el gasto social bien focalizado, junto con esfuerzos sostenidos que la inflación converja a la meta, contribuiría a restablecer la confianza, reducir los costos de financiamiento y crear las condiciones para una mayor inversión privada. También se requieren reformas estructurales para elevar el crecimiento potencial de manera amplia y sostenible, y para afrontar los desafíos asociados al cambio demográfico, la acción climática y la transformación digital. Colombia debe prepararse para un rápido envejecimiento de la población ampliando el empleo formal, especialmente entre las mujeres y los jóvenes, y garantizando la sostenibilidad del sistema de pensiones. Alcanzar los ambiciosos objetivos climáticos requerirá movilizar significativamente más capital privado. Un precio al carbono más sólido, una mejor preparación de proyectos e instrumentos de mitigación y distribución de los riesgos pueden contribuir a impulsar la inversión verde. Al mismo tiempo, acelerar la digitalización, fortalecer las competencias digitales y ampliar la adopción de tecnologías que aumenten la productividad impulsaría la productividad y mejoraría la prestación de servicios públicos.

IMPRESA ISBN 978-92-64-79688-1
PDF ISBN 978-92-64-47011-8

9 789264 796881