

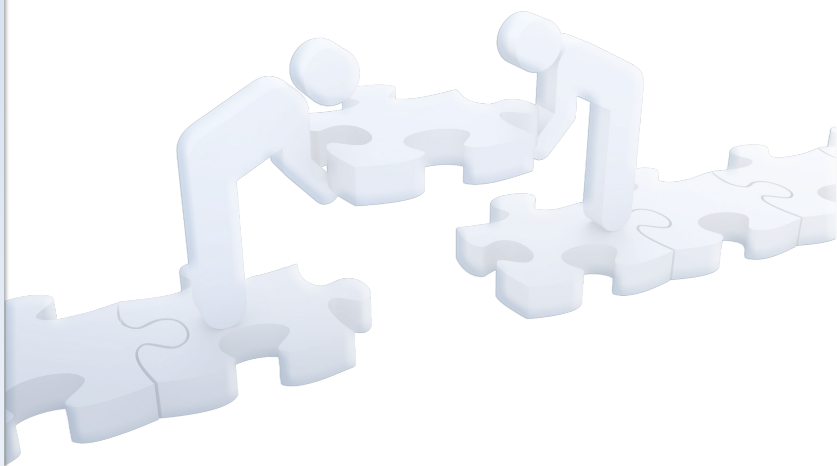


DE CARA AL 2050

UNA INVITACIÓN A UNA REFLEXIÓN
PERMANENTE SOBRE COLOMBIA

DE CARA AL 2050

UNA INVITACIÓN A UNA
REFLEXIÓN PERMANENTE
SOBRE COLOMBIA





EDITORES

Fundación CiSoe

Cecilia López Montaña

María Claudia Holstine

AUTORES

Gonzalo Pérez

Alberto Carrasquilla

Diego Guevara

Marc Hofstetter

Ligia Melo Becerra

Julián Parra Polanía

Juliana Jaramillo Echeverri

David Bardey

Adolfo Meisel Roca

Brandon Nieto Martelo

Marcela Eslava

Marcela Meléndez

Cristina Fernández

Andrea Otero Cortés

Margarita Gáfaró

Camilo Bohórquez Peñuela

Cesar Anzola

Juan Camilo Cárdenas

Jesús Botero García

Gustavo Duncan

Cecilia López Montaña

Fernando Henao

Jorge Andrés Lozano

Rodrigo Uprimny

Colombia. De Cara al 2050. Una invitación a una reflexión permanente sobre Colombia / Autores Gonzalo Pérez, Alberto Carrasquilla, Diego Guevara, Marc Hofstetter, Ligia Melo Becerra, Julián Parra Polanía, Juliana Jaramillo Echeverri, David Bardey, Adolfo Meisel Roca, Brandon Nieto Martelo, Marcela Eslava, Marcela Meléndez, Cristina Fernández, Andrea Otero Cortés, Margarita Gáfaró, Camilo Bohórquez Peñuela, Cesar Anzola, Juan Camilo Cárdenas, Jesús Botero García, Gustavo Duncan, Cecilia López Montaña, Fernando Henao, Jorge Andrés Lozano, Rodrigo Uprimny. – Editores Cecilia López Montaña, María Claudia Holstine. – Bogotá, CiSoe, 2026.

333 páginas; ilustraciones; mapas; 16,5 x 23 cm

Incluye Bibliografía.

1. Prólogo - Colombia 2. Colombia necesita una ruta - Colombia 3. La complejidad fiscal en Colombia: evolución, inflexibilidad estructural y riesgos fiscales - Colombia 4. Desafíos y oportunidades del Cambio demográfico - Colombia 5. Un sistema de salud sano: diagnóstico y propuestas - Colombia 6. Desigualdades territoriales en la educación - Colombia 7. ¿Crecimiento o equidad? Una falsa disyuntiva - Colombia 8. El mercado laboral colombiano: soluciones a la medida - Colombia 10. Cambio Climático - Colombia 11. Transición energética, desarrollo económico y bienestar – Colombia 12. La nueva violencia en Colombia: ¿Cómo se recicla el conflicto armado? - Colombia 13. Graves problemas e inmensas posibilidades: el sector rural – Colombia 14. ¿Es posible fortalecer democráticamente la democracia en Colombia? – Colombia 15. Una ruta que apenas arranca - Colombia I. Pérez, Gonzalo, autor II. Carrasquilla, Alberto, autor III. Guevara, Diego, autor IV. Hofstetter, Marc, autor V. Melo Becerra, Ligia, autora VI. Parra Polanía, Julián, autor VII. Jaramillo Echeverri, Juliana, autora VIII. Bardey, David, autor IX. Meisel Roca, Adolfo, autor X. Nieto Martelo, Brandon, autor XI. Eslava, Marcela, autora XII. Meléndez, Marcela, autora XIII. Fernández, Cristina, autora XIV. Otero Cortés, Andrea, autora XV. Gáfaró, Margarita, autora XVI. Bohórquez Peñuela, Camilo, autor XVII. Anzola, Cesar, autor XVIII. Cárdenas, Juan Camilo, autor XIX. Botero García, Jesús, autor XX. Duncan, Gustavo, autor XXI. López Montaña, Cecilia, autora/editor XXII. Henao, Fernando, autor XXIII. Lozano, Jorge Andrés, autor XXIV. Uprimny, Rodrigo, autor XXV. Holstine, María Claudia, editor

CEP-Fundación CiSoe.

Primera edición

Fundación CiSoe

Junio 2026

ISBN 978-958-59074-6-1 Digital; 978-958-59074-5-4 Impreso

Diseño de cubierta y de interiores:

María Claudia Holstine.

Corrección de estilo:

María Claudia Holstine y Cecilia López Montaña

Coordinación Editorial, armada electrónica y finalización de arte:

Fundación CiSoe

Equipo Editorial de Investigación:

Fernando Henao, Jorge Andrés Lozano

Impresión:

Digital

Las opiniones expresadas por cada autor son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a la Fundación CiSoe ni a las entidades que los autores representan.

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE FIGURAS	7
TABLA DE ABREVIACIONES	11
AGRADECIMIENTOS.....	15

PRÓLOGO	17
---------------	----

GONZALO PÉREZ

i COLOMBIA NECESITA UNA RUTA.....	23
-----------------------------------	----

CECILIA LÓPEZ MONTAÑO

COMPLEJIDAD FISCAL EN COLOMBIA	29
--------------------------------------	----

ALBERTO CARRASQUILLA

DIEGO GUEVARA

MARC HOFSTETTER

INTRODUCCIÓN.....	31
LA COMPLEJIDAD FISCAL.....	32
INFLEXIBILIDADES DEL AJUSTE FISCAL	34
INGRESOS FISCALES: EVOLUCIÓN Y LIMITACIONES.....	42
CHOQUES EXTERNOS Y RIESGOS FISCALES	50
POLÍTICA FISCAL PARA UN MEJOR ESTADO	53
CONCLUSIONES Y EXPECTATIVAS	58

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO 61

LIGIA MELO BECERRA
JULIÁN PARRA POLANIA
JULIANA JARAMILLO E.

INTRODUCCIÓN.....63

TENDENCIAS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO64

NACIMIENTOS, FUERZA LABORAL Y PRODUCCIÓN68

CAMBIO DEMOGRÁFICO Y BIENES PÚBLICOS.....74

CONCLUSIONES82

2

DESIGUALDADES TERRITORIALES EN LA EDUCACIÓN..... 87

ADOLFO MEISEL ROCA
BRANDON NIETO M.

DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y EDUCATIVAS89

DESEMPEÑO Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.....94

DETERMINANTES DE LAS BRECHAS EDUCATIVAS..... 108

CONCLUSIONES 112

3

UN SISTEMA DE SALUD SANO 117

DAVID BARDEY

EL SISTEMA DE SALUD DE LA LEY 100 119

¿CÓMO FUNCIONA EL SISTEMA EN REALIDAD? 121

LA PROPUESTA DEL GOBIERNO PETRO 128

MIRANDO HACIA ADELANTE..... 130

4

CRECIMIENTO O EQUIDAD: FALSA
DISYUNTIVA..... 133

MARCELA ESLAVA

MARCELA MELÉNDEZ

UNA ECONOMÍA QUE NO SE TRANSFORMA 135

TRABAJO COMO ESPEJO DE DESIGUALDAD..... 136

EL PROBLEMA: CÓMO SE ORGANIZA LA PRODUCCIÓN140

UNA ESTRATEGIA INTEGRAL PARA COLOMBIA 144

POLÍTICA DE INNOVACIÓN Y SUS LÍMITES ACTUALES . 145

LA COMPETENCIA: MOTOR DE PRODUCTIVIDAD 146

A MODO DE CIERRE..... 147



EL MERCADO LABORAL
COLOMBIANO 147

CRISTINA FERNÁNDEZ

ANDREA OTERO-CORTÉS

INTRODUCCIÓN..... 151

PRINCIPALES AGREGADOS LABORALES 153

TRABAJADORES FORMALES: COSTOS Y BENEFICIOS ... 156

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA..... 162

CONCLUSIÓN..... 170



CAMBIO CLIMÁTICO 173

MARGARITA GÁFARO
CAMILO BOHÓRQUEZ P.
CÉSAR ANZOLA
JUAN CAMILO CÁRDENAS

ESTADO ACTUAL Y PROYECCIONES..... 175

IMPACTO EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL 178

HETEROGENEIDAD DE RIESGOS SOCIO-ECOLÓGICOS . 181

IMPACTO EN EL SECTOR ENERGÉTICO 183

CAMBIOS REGULATORIOS VIGENTES..... 185

ACCIONES A SEGUIR..... 187

ANEXO 1. 18 ÍNDICES AMBIENTALES189

ANEXO 2. PRINCIPALES REGULACIONES.....191



TRANSICIÓN ENERGÉTICA,
DESARROLLO Y BIENESTAR 193

JESÚS BOTERO GARCÍA

INTRODUCCIÓN..... 195

LAS TENDENCIAS DOMINANTES EN EL SECTOR..... 196

LOS COSTOS DE LA TRANSICIÓN ACELERADA 201

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA ELÉCTRICO..... 202

RETOS FUTUROS EN EL SECTOR ELÉCTRICO 204

CONCLUSIONES 209



GRAVES PROBLEMAS, INMENSAS
POSIBILIDADES..... 211

CECILIA LÓPEZ MONTAÑO
FERNANDO HENAO
JORGE ANDRÉS LOZANO



INTRODUCCIÓN..... 213

EL ETERNO POTENCIAL..... 214

LA REALIDAD QUE DEBE CAMBIAR 216

GRANDES OBSTÁCULOS 220

TAREAS PENDIENTES..... 224

A MODO DE CONCLUSIÓN 229



LA NUEVA VIOLENCIA EN COLOMBIA
..... 231

GUSTAVO DUNCAN



CONTEXTO..... 233

LAS FUENTES DE LA NUEVA VIOLENCIA 235

¿QUÉ TAN NUEVA ES LA NUEVA VIOLENCIA?..... 239

RETOS DE POLÍTICA EN DROGAS Y VIOLENCIA 241



¿ES POSIBLE FORTALECER LA DEMOCRACIA EN COLOMBIA? 245

RODRIGO UPRIMNY

INTRODUCCIÓN.....	247
PARADOJA: UN ORANGUTÁN EN SACOLEVA.....	248
RAÍZ DE LA PARADOJA.....	250
ROBUSTECIMIENTO SIMULTÁNEO.....	252
RS Y SUS MEDIDAS CONCRETAS.....	256
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GOBIERNO.....	257
REFLEXIONES FINALES.....	264

UNA RUTA QUE APENAS ARRANCA... 265

CECILIA LÓPEZ MONTAÑO

BIBLIOGRAFÍA 279

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	281
LEGISLACIÓN CITADA	313
BIOGRAFÍA AUTORES	321

TABLA DE FIGURAS

● GRÁFICAS ●●●●●●●●●●●●●●●●

Gráfica 12. Déficit del FEPC y Precio Brent	51
Gráfica 13. Número de Nacimientos por Edad Materna	65
Gráfica 14. Variación en el Número de Nacimientos por Región	66
Gráfica 15. Escenarios de Proyección de las Tasas de Nacimiento	69
Gráfica 16. Escenarios de Proyección de la Fuerza Laboral	70
Gráfica 17. Efecto Caída de Nacimientos sobre Crecimiento del PIB	72
Gráfica 18. Efecto Caída de Nacimientos sobre Crecimiento del PIB Per Cápita	72
Gráfica 19. Matrícula En Preescolar, Primaria, Secundaria y Media	75
Gráfica 20. Valor de la UPC en 2025	79
Gráfica 21. Crecimiento PIB Per Cápita 2000 y 2024 vs PIB Per Cápita 2000	89
Gráfica 22. Desviación Estándar/Media PIB Per Cápita por Departamentos	90
Gráfica 23. Tasas de Cobertura Neta y Bruta por Niveles, Nacional	91
Gráfica 24. Brecha Cobertura Urbano-Rural por Nivel Educativo	91
Gráfica 25. Tasas Cobertura Bruta por Niveles y Regiones	93
Gráfica 26. Pruebas PISA Matemáticas: Países OECD	94
Gráfica 27. Pruebas PISA Matemáticas: PIB Per Cápita y Desempeño	95
Gráfica 28. PIB Per Cápita vs Promedio, por Departamentos	96
Gráfica 29. Saber 11: Resultado Promedio Centro vs Periferia	98
Gráfica 30. Saber 11: Distribución Resultado, por Región	98
Gráfica 31. Saber 11: Distribución Resultado por Grupo Poblacional	99
Gráfica 32. Saber 11: Resultado Promedio Urbano vs Rural	99

	Gráfica 33. Saber 11: Resultado Promedio Urbano vs Rural, por Región	100
	Gráfica 34. Saber 11: Puntaje Promedio por Género, por Región.....	100
	Gráfica 35. Saber 11: Puntaje Promedio Brecha de Género, por Región.....	101
	Gráfica 36. Saber 11: Proporción Estudiantes con Nivel B1 o B2, Por Región ..	101
	Gráfica 37. Saber Pro: Distribución Resultado, por Región	102
	Gráfica 38. Saber Pro: Resultado Promedio Centro vs Periferia	103
	Gráfica 39. Saber Pro: Distribución Resultado por Grupo Poblacional	103
	Gráfica 40. Saber Pro: Puntaje Global, por Región.....	104
	Gráfica 41. Saber Pro: Puntaje Promedio Nacional.....	105
	Gráfica 42. Saber Pro: Resultado Promedio Urbano vs Rural.....	106
	Gráfica 43. Saber Pro: Resultado Promedio Urbano vs Rural, por Región.....	106
	Gráfica 44. Saber Pro: Resultado Promedio por Género, por Región	107
	Gráfica 45. Saber Pro: Puntaje Promedio Brecha de Género, por Región	107
	Gráfica 46. Saber Pro: Proporción Estudiantes con Nivel B1 o B2, por Región	108
	Gráfica 47. Proporción de Profesores con Posgrado, Nivel Nacional.....	111
3	Gráfica 48. Proporción de Colegios con Jornada Única, Nivel Nacional.....	111
	Gráfica 49. Trabajo Asalariado Formal e Ingreso del Hogar	136
	Gráfica 50. Cuenta propia: Trabajo Prevalente Entre los Más Pobres	137
	Gráfica 51. Alta Proporción de Trabajadores por Cuenta Propia	138
	Gráfica 52. Relación Inversa Entre el PIB Per Cápita y la Pobreza.....	139
4	Gráfica 53. Brechas en Logro Educativo Frente a Distribución del Ingreso	141
	Gráfica 54. Tasa de Desempleo e Informalidad en América Latina.....	153
	Gráfica 55. Informalidad: Asalariados en América Latina.....	154
	Gráfica 56. Tasa de Informalidad: Independientes en América Latina	155
	Gráfica 57. Informalidad: Independientes y Asalariados en América Latina	155
	Gráfica 58. Salario: Mínimo/Medio y Mínimo/Mediano	157
	Gráfica 59. Probabilidad de Recibir Pensión Mayor al Salario Mínimo.....	160
5	Gráfica 60. Tasas de Cotización Efectivas por Nivel de Ingresos.....	161
	Gráfica 61. Distribución del Componente Ambiental del Índice de CODS.....	182
6	Gráfica 62. Participación de Fuentes de Generación Eléctrica en Colombia	184
	Gráfica 63. Participación de las Exportaciones Petroleras y Derivados	196
	Gráfica 64. Pozos Exploratorios y Pozos de Desarrollo	197
	Gráfica 65. Reservas Probadas de Petróleo y Gas.....	198
	Gráfica 66. Potencial de Producción Frente a Proyección de Demanda	199
	Gráfica 67. Escenarios Alternativos Evolución en Producción Petrolera	201
	Gráfica 68. Capacidad Efectiva Neta de Generación de Energía	203
7	Gráfica 69. Generación Real del SIN, Promedio Diario	203

MAPAS

Mapa 1.	Tasa de Dependencia.....	67
Mapa 2.	Saber 11: Puntaje Promedio Nacional 2024.....	97
Mapa 3.	Saber Pro: Puntaje Promedio Nacional 2024	102
Mapa 4.	Incremento Histórico de la Temperatura y Proyecciones a 2100 ..	177
Mapa 5.	Riesgos Socio-Ecológicos de Colombia.....	181

TABLAS

2	Tabla 1.	Principales Decisiones Judiciales con Impacto Fiscal 1991-2025	38
	Tabla 2.	Proyectos Reformas Tributarias y Acontecimientos Fiscales.....	48
	Tabla 3.	Tasas de Cobertura Educativa por Niveles y Departamentos.....	92
	Tabla 4.	Saber 11: Determinantes de Desempeño, Nivel Departamental ...	109
	Tabla 5.	Saber Pro: Determinantes de Desempeño Estudiantes.....	110
3	Tabla 6.	Saber Pro: Universidades con Mejor Desempeño, por Región	112
	Tabla 7.	18 Índices que se Utilizan para los Componentes Ambientales	189
5	Tabla 8.	Principales Regulaciones para Enfrentar el Cambio Climático	191
	Tabla 9.	Producción Anual de Petróleo en América Latina	198
	Tabla 10.	ENFICC vs Demanda (GWh/año)	205
6	Tabla 11.	Tarifa al Usuario Final	207

TABLA DE ABREVIACIONES

ACFC	Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria
ACSN	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AFOLU	Agriculture, Forestry and Other Land Use
AGROSAVIA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ASG	Ambientales, Sociales y de Gobernanza
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BACRIM	Bandas Criminales
BEC	Gestor del Mercado de Gas Natural
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
CAF	Banco de Desarrollo América Latina y el Caribe
CAMPETROL	Cámara Colombiana de Petróleo Gas y Energía
CARF	Comité Autónomo de la Regla Fiscal
CC	Corte Constitucional
CDS	Credit Default Swaps
CEDA	Center for Environmental Data Analysis
CEDE	Centro de Estudios Desarrollo Económico
CEER	Centro de Estudios Económicos Regionales
CEP	Council on Economic Policies
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGF	Comité de Gestión Financiera
CHIRPS	Climate Hazards Center Infrared Precipitation with Stations
CICC	Comisión Internacional de Cambio Climático
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNPMDM	Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos
CODS	Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DEA	Drug Enforcement Administration
DER	Distributed Energy Resources, Recursos Energéticos Distribuidos
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECNT	Enfermedades Crónicas no Transmisibles
EGC	Ejército Gaitanista de Colombia
EI	Energy Institute
EIA	Energy Information Administration
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMBF	Estado Mayor de Bloques y Frentes
EMC	Estado Mayor Central
ENFICC	Energía Firme para el Cargo por Confiabilidad
EPS	Entidades Promotoras de Salud
EU	European Union

FAO	UN Food and Agriculture Organization
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FEPC	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
FERN	Fuentes de Energía Renovables No Convencionales
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FIP	Fundación Ideas para la Paz
FRED	Federal Reserve Economic Data
GD	Generación Distribuida
GDP	Gross Domestic Product
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GLP	Gas Licuado de Petróleo
GNC	Gobierno Nacional Central
IA	Inteligencia Artificial
IAVH	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
ICG	International Crisis Group
IDB	Inter-American Development Bank
IDEAM	Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales
IDOS	Institute of Development and Sustainability
IEA	International Energy Agency
IFVI	International Foundation for Valuing Impacts
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
ILO	International Labor Organization
IMF	International Monetary Fund
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JUCO	Juventud Comunista Colombiana
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MEGC	Modelo de Equilibrio General Computable
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
NBER	National Bureau of Economic Research
OBG	Oxford Business Group
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
PBS	Plan Básico de Salud
PC	Partido Comunista
PDEA	Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria
PECTIA	Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PIGCC	Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático
PISA	Programme for International Student Assessment
POS	Plan Obligatorio de Salud
POT	Planes de Ordenamiento Territorial

pp	puntos porcentuales
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PROESA	Centro de Estudios en Protección Social y Económica de la Salud
PTE	Plataforma Transición Energética
PTF	Productividad Total de los Factores
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
RD	Respuesta de la Demanda
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
RENARE	Registro Nacional de Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero
RI	Redes Inteligentes
RPM	Régimen de Prima Media
RRI	Reforma Rural Integral
RS	Robustecimiento Simultáneo
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SCC	Costo Social del Carbono
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSS	Sistema General de Seguridad Social
SIB	Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia
SIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SISCLIMA	Sistema Nacional de Cambio Climático
SMLMV	Salario Mínimo Legal Mensual Vigente
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
SNIES	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
SPEC	Sociedad Portuaria El Cayao
TES	Títulos de Tesorería
TWB	The World Bank
UN	United Nations
UNESCO	UN Educational, Scientific and Cultural Organization
UNODC	UN Office on Drugs and Crime
UP	Unión Patriótica
UPA	Unidades de Producción Agropecuaria
UPAC	Unidad de Poder Adquisitivo Constante
UPC	Unidad de Pago por Capitación
UPME	Unidad de Planeación Minero-Energética
UPRA	Unidad de Planeación Rural Agropecuaria
US	United States
UVR	Unidad de Valor Real
VE	Vehículos Eléctricos
WEF	World Economic Forum



AGRADECIMIENTOS

Ante todo, un enorme agradecimiento a todos y cada uno de los autores que dedicaron su tiempo y aportaron su conocimiento durante los debates y elaboración de este libro **DE CARA AL 2050**.

Un esfuerzo enorme que durante los seminarios cuenta con la valiosísima contribución de los siguientes académicos que creen que Colombia merece planearse a largo plazo:

Padre Vicente Durán, rector de la Universidad Javeriana sede Cali, cuyo compromiso y entusiasmo es decisivo; y con él, Mauricio Serra su decano de Ciencias de la Salud y Luz Karime Abadía decana de Ciencias Económicas y administrativas sede Bogotá. César Tamayo, decano de Finanzas, Economía y Gobierno de EAFIT; y Andrés Álvarez, profesor asociado de la Universidad de Los Andes.

Juan Esteban Carranza, subdirector de Estudios Económicos del Banco de la República; María Dávalos, economista senior del Banco Mundial; y Ana Fernanda Maiguashca, presidente del Consejo Privado de Competitividad.

Finalmente, **DE CARA AL 2050** no sería posible sin los aportes del sector privado, especialmente de la Fundación Sura, entidad que cree en este proyecto desde su concepción y a lo largo de todo su desarrollo. Pero también Bio, la Fundación Social Fundafrut y Alpina, tres empresas que luchan por un sector rural incluyente y dinámico. Para cada uno de ustedes nuestro inmenso agradecimiento por su voto de confianza en este grupo de pensadores, pero sobre todo, por seguir construyendo país desde el sector privado.

PRÓLOGO



GONZALO PÉREZ

Miembro del Consejo Directivo Promotora Cultural de Antioquia,
expresidente Grupo de Inversiones Suramericana y expresidente
del Grupo SURA.

P

ensar a Colombia, y a cualquier país, en treinta años es un imperativo para lograr su avance, y en nuestro caso, su necesario desarrollo. Este es el propósito de este proyecto que comienza con una serie de seminarios temáticos llamados *Colombia: Ruta 2050* [López M. 2025]. Como resultado tenemos este libro que concentra un pensamiento independiente y cuya única premisa es buscar lo mejor no solo para Colombia como país, sino inequívocamente para todos los colombianos.

Avanzar de manera significativa en la reducción de todas las dimensiones de pobreza y salir del penoso lugar de desigualdad que ocupamos en el planeta, solo superados por un puñado de países, seis entre más de 170, podría ser uno de los más importantes objetivos donde todos nos encontremos como sociedad, porque

"una nación sin propósito es una nación que vive solo en el día a día... hay que recuperar un ideal, una emocionalidad y una acción reformista para adaptar las instituciones democráticas y liberales a los retos de este tiempo" [Giraldo R. 2021].

Este objetivo, claro está, debe ir de la mano de un Estado robusto que implica el respeto, sin matiz alguno, de la democracia y de las libertades individuales y los derechos fundamentales que por naturaleza debe albergar. Es importante traer a colación aquí a Ureña C. [2004] en el epílogo de su libro *Bolívar Republicano*, que reflexiona sobre el sistema de gobierno perfecto.

El sistema más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política.

Los planteamientos aquí presentados guardan un rigor académico propio de las personas que intervienen en los seminarios y en los consecuentes trabajos que reúne este libro. Ese rigor no pretende de manera alguna una posición dogmática,¹ sino más bien, una base de ciencia para si es del caso, abrir el debate; pero vale reiterar, con el exclusivo fin de que vayamos construyendo de manera sistemática, a través de cada año, un mejor país, tal como lo consigamos o acordemos comprender. Vale, a manera de ejemplo y de ver la viabilidad de ese acuerdo, lo que sucedió en Medellín en la década de los noventa; aunque claramente no fue suficiente sí fue un buen indicio y comienzo de construcción de región.²

Dentro de la misma aproximación que implica un desarrollo dentro de los treinta años que nos lleva a enfrentar la Colombia 2050 está la indispensable visión de complejidad que tiene que tomarse en consideración para encontrar la necesaria sostenibilidad de los procesos y las soluciones planteadas en cada área de estudio, con la clara conclusión de ser, por lo menos, una de las mejores maneras de conseguir el resultado que como país pretendemos. Creo, entonces, que se hace indispensable una aproximación compleja sobre el país.³

Por lo anterior, y ya con la premisa de que es inexorable transitar el tiempo, pero eso sí, transitarlo; se parte de:

1. Un bono poblacional, como bono ya prácticamente agotado, pero como perfil, antes pirámide, condición básica para todas las demás disciplinas y sus caminos o programas.



¹ García V. [2017] dice "esto por lo siguiente: los dos grandes problemas que tiene Colombia son, a mi parecer, la desigualdad social y el dogmatismo ideológico. La desigualdad es un problema de distribución de los recursos; el dogmatismo es la tendencia a adaptar la realidad a la ideología (a la mente) y a ver a los otros, a quienes no comparten las ideas, como sospechosos y malintencionados."

² Deas y Giraldo R. [2024] sostienen que "alrededor de la consejería Presidencial se produjo el encuentro entre organizaciones y movimientos sociales y económicos, intelectuales y universidades, y de estos con los funcionarios y entidades públicas. El escenario físico de este proceso fueron unos seminarios anuales llamados Alternativas de futuro para Medellín y el objetivo explícito fue propiciar un pacto social para superar la crisis de la ciudad."

³ Morin [2020] considera que "nos han enseñado a separar lo que es inseparable y a reducir a un solo elemento lo que forma un todo al mismo tiempo único y múltiple, separamos y compartimos los saberes en vez de relacionarlos y nos limitamos a prever lo probable cuando surge sin cesar lo inesperado."

2. Considerar la educación como condición indispensable para el logro aspirado e íntimamente comprometida con ese perfil de la población y su consecuencia en
3. la creación de empleo calificado y con él en
4. la necesaria productividad.
5. Abordar la salud, su pertinencia, oportunidad y cobertura, su impacto fiscal directamente proporcional a las edades de la población y a sus niveles de educación y de educación específica en la materia.
6. Una transición energética que nos obliga y que se convierte en pieza fundamental para
7. aliviar el impacto evidente del cambio y la variabilidad climática y con la misma en
8. el desarrollo agrícola desde una visión, igualmente compleja, pero inseparable de un desarrollo que lleva consigo la competitividad del campo colombiano, con alcanzar condiciones de dignidad para los campesinos que aún lo habitan y su participación directa de todos los beneficios.

En este libro las regiones se aproximan desde la necesidad de una visión particular, específica y apropiada, dadas sus diferencias desde la geografía, su desenvolvimiento como sociedad y economía, su competitividad, la característica de sus habitantes y sus diferentes razas, y sus niveles de educación. La presencia comprensiva del Estado en todas y cada una de ellas e igualmente, con apoyo del sector empresarial, social, cultural; en fin, por todas las manifestaciones de comunidad. Es el punto de partida para una paz duradera, que es la base determinante del desarrollo porque "no hay civilización sin pacificación" [Deas y Giraldo R. 2024].

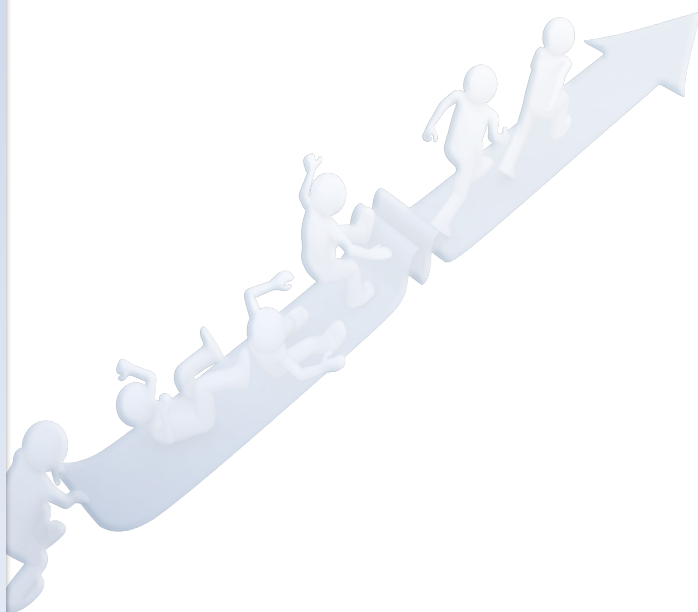
Macro y microeconomía, política y sostenibilidad fiscal como marco, insisto, desde la complejidad, son también parte de este trabajo con el cual se pretende abrir la participación de todos los ciudadanos en sus diversas formas de comunidad y en sus diferentes conocimientos, para corregir, si es del caso, los hechos que fundamentan las hipótesis aquí planteadas. En todo caso, para

enriquecer las soluciones y las visiones, aunque sin pretender el consenso, sí acordar un camino de país, de comunidad y de sociedad que se convierta en indispensable interlocución de todos los actores sociales, empezando por todos los gobiernos del país, desde el nacional hasta los regionales.

Largo plazo con sus respectivos hitos, visión compleja en las soluciones, estructuradas a partir de un solo objetivo que es Colombia y todos y cada uno de los colombianos, con el imperativo de reducir significativamente todos los indicadores de pobreza, indicadores a definir; son las claras propuestas con las cuales este libro invita a la reflexión permanente.

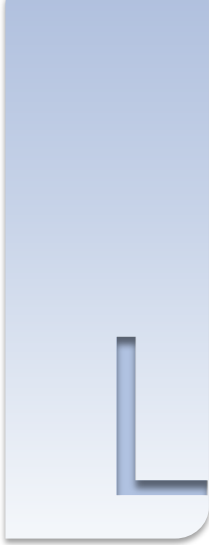
COLOMBIA NECESITA UNA RUTA

MÁS ALLÁ DE UN SOLO
GOBIERNO



CECILIA LÓPEZ MONTAÑO

Presidente de CiSoe, Exministra de Agricultura y Desarrollo Rural,
Exministra de Ambiente, Exdirectora del DNP.



La sociedad colombiana vive hoy momentos complejos, donde predomina una polarización de visiones sobre la realidad nacional y en medio de una campaña presidencial para el período 2026-2030. Los últimos casi cuatro años de gobierno cambiaron el país, positiva y negativamente. Esto modifica la forma tradicional para encontrar ese camino que conduzca al nivel de desarrollo y de bienestar que todos sin excepción merecen. Como una sociedad fracturada no es nuestro destino es hora de hacerlo distinto, de encontrar nuevas vías para abordar los inmensos retos que Colombia acumula e ignora a través de su historia y también esas nuevas realidades en la agenda nacional.

Como país, no es posible seguir con una desigualdad que no cede, con un crecimiento económico mediocre, sin paz, sin seguridad y un poco perdidos frente a la realidad del impacto del cambio climático y sus implicaciones para Colombia. Pero nadie tiene ni la fórmula ni la capacidad de responder aisladamente a estas demandas y menos si parten de principios donde predomina una ideología, la que sea, sobre lo que necesitamos. El costo de esos enfrentamientos políticos es innecesario y evitable cuando de verdad se pone el bienestar del país en el centro. Nuestra sociedad requiere de todos y eso implica fortalecer puentes entre la academia, el sector público, el sector privado, y por más imposible que parezca, también con actores políticos.

Bajo esa premisa, desde hace más de un año se consolida la idea de planear el país al 2050. Nace de ver la enorme brecha entre la academia y la política en un país que demanda el concurso de ambos, siempre. Se inicia con una serie de once seminarios porque un pequeño pero destacado grupo de académicos y miembros del sector privado coinciden en la trascendencia de que el país tenga una

agenda más allá de un gobierno, a largo plazo. Un esfuerzo personal de cada uno, donde aportan su conocimiento sin esperar nada a cambio y con una meta común: buscar respuestas que finalmente logren mejorar la vida de los colombianos; nada más, nada menos.

Once temas críticos para una agenda de largo plazo, cada uno de ellos vital para la población colombiana, todos con políticas públicas cruciales que deben reevaluarse.

Sin un análisis macroeconómico es imposible diseñar el presente y el futuro del país. Este valioso ejercicio reúne por primera vez tres reconocidos economistas PhD en Economía, dos con experiencia en el sector público pero de distinta tendencia: los ex ministros de Hacienda Alberto Carrasquilla y Diego Guevara que a partir de sus experiencias analizan la realidad fiscal del país con Marc Hofstetter, director del CEDE y uno de los investigadores más reconocidos del país en política monetaria y fiscal. Una inusual concurrencia, donde lejos de confrontaciones esperadas se dieron coincidencias inesperadas. Un gran ejemplo de cómo tener un mismo objetivo no solo reúne a la academia con figuras del Ejecutivo, sino también con visiones políticas distantes logra un diagnóstico balanceado, común, que termina en una propuesta conjunta para resolver la profunda crisis fiscal que vive Colombia.

Cuatro temas vitales para acelerar el crecimiento económico y enfrentar la desigualdad —educación, salud, equidad y mercado laboral— parten de los análisis de uno solo: la demografía. Tres PhD en Economía: Ligia Melo, Julián Parra y Juliana Jaramillo, bajo la coordinación de Juan Esteban Carranza, subgerente de Estudios Económicos del Banco de la República (BanRep) actualizan las proyecciones oficiales de población que muestran que nuestro envejecimiento se acelera con graves implicaciones económicas y sociales. Y en su análisis reviven un *arte* tristemente olvidado desde los años 70: la *demografía económica*.

La Educación, un sector muy amplio, pero cuyas falencias tienen un origen común. Dos economistas costeños: Adolfo Meisel y Brandon Nieto; uno PhD en Economía, Máster en sociología y el otro Máster en desarrollo territorial encuentran la importante relación entre educación, diferencias regionales y desigualdad.

La salud, el dolor de cabeza del día a día de los colombianos. David Bardey, economista francés pero muy colombiano y PhD en Economía no solo prevé el impacto del cambio demográfico sobre el sector, sino que presenta reflexiones concretas y propositivas sobre la crisis de la salud.

Si hay un tema que afecta el crecimiento es la desigualdad. Dos PhD en Economía: Marcela Eslava y Marcela Meléndez plantean una nueva relación entre estas dos variables que cambia la forma tradicional de analizarlas y su impacto sobre la productividad de la mano de obra.

El mercado laboral colombiano, complejo, difícil y con serios problemas de informalidad. Cristina Fernández y Andrea Otero, ambas PhD en Economía la primera Máster en desarrollo económico y la segunda en Economía analizan detalladamente los desequilibrios de las políticas laborales entre los distintos tipos de trabajador, formas de contratación y su efecto sobre la productividad.

Un tema tratado con mensajes confusos y que requiere una fuerte dosis de objetividad es el de cambio climático. Queda en manos de dos PhD en Economía, un PhD en Economía Ambiental y un Máster en políticas públicas: Margarita Gáfaró, Camilo Bohórquez, Juan Camilo Cárdenas y Cesar Anzola. No solo aclaran el efecto del cambio climático en el país, sino quién es el verdadero responsable de las emisiones de GEI en Colombia.

Y como de lo anterior es imposible no pasar a la transición energética, Jesús Botero, un gran economista paisa y especialista en política públicas analiza la forma correcta de realizarla sin sacrificar crecimiento económico.

El sector rural, con frecuencia incomprendido, muy mencionado, pero en realidad olvidado está a cargo de tres economistas: Cecilia López Montaña, Fernando Henao y Jorge Andrés Lozano; la primera exministra del sector, exministra de Ambiente, exdirectora de DNP y Máster en demografía y el segundo Máster en políticas públicas. Reflexionan sobre el campo colombiano, identifican sus obstáculos críticos y definen tareas prioritarias para rescatar el sector.

La violencia es uno de los grandes temas que afectan el sector rural. Gustavo Duncan literato costeño, PhD en Ciencia Política y reconocido analista del conflicto colombiano no solo muestra como la *nueva violencia* afecta el campo sino también como hoy ocupa nuestras ciudades.

Finalmente, imposible no mirar la democracia en Colombia. Rodrigo Uprimny, abogado, PhD en Economía, Máster en Sociología del Desarrollo y exmagistrado auxiliar de la Corte Constitucional (CC) plantea valiosas ideas sobre el estado de la democracia y la debilidad del Estado colombiano.

Esta fase inicial de seminarios, los descubrimientos, propuestas y puntos comunes desde diversas miradas da origen a este libro. Aunque el exceso de economistas y de PhD es inocultable y puede desestimular su lectura por parte de quienes con razón consideran que los economistas son demasiado técnicos y por ende incomprensibles, estos académicos se esforzaron en plantear sus ideas y propuestas de la manera más sencilla para que todos participemos en la construcción de este proyecto. Un esfuerzo grande de compromiso con el país.

DE CARA AL 2050 se concibe como una mirada de mediano y largo plazo impostergable. La complejidad de nuestros problemas, nuevos y viejos, exigen más tiempo para diseñar e implementar los profundos cambios que Colombia necesita. El gran reto es responder simultáneamente a las presiones de la coyuntura de hoy y empezar a construir una verdadera ruta para las próximas décadas. Entonces, bienvenidos al camino que esperamos recorrer juntos durante los próximos 24 años.

COMPLEJIDAD FISCAL EN COLOMBIA

EVOLUCIÓN, INFLEXIBILIDAD
ESTRUCTURAL Y RIESGOS
FISCALES



ALBERTO CARRASQUILLA¹
DIEGO GUEVARA²
MARC HOFSTETTER³

¹ Exministro de Hacienda y Crédito Público. Excodirector del Banco de la República.

² Profesor asociado de la Universidad Nacional, Exministro de Hacienda y Crédito Público.

³ Director Centro de Estudios Desarrollo Económico (CEDE), Profesor titular Universidad de Los Andes.



INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad de las finanzas públicas constituye uno de los pilares de la estabilidad macroeconómica y de la capacidad efectiva del Estado para cumplir sus funciones, particularmente en economías emergentes como la colombiana, donde este equilibrio enfrenta presiones recurrentes asociadas a bases tributarias estrechas, rigidez en la estructura del gasto y una elevada exposición a choques externos. Durante la última década, la acumulación de estos factores da lugar a déficits fiscales persistentes y a un crecimiento sostenido de la deuda pública. A su vez, estrecha el margen de acción de la política económica y limita la capacidad del Estado para responder con flexibilidad ante nuevos choques.

En este contexto, el deterioro fiscal en 2025 aparece como la manifestación más reciente de una trayectoria que viene acumulando tensiones estructurales desde años atrás, asociada a una estructura de ingresos fuertemente dependiente de sectores volátiles —en particular el de los *commodities*—, a un gasto público cuya dinámica está condicionada por mandatos constitucionales y compromisos legales de difícil reversión. Se agrega un aumento sostenido en el costo del servicio de la deuda, escenario que además se ve atravesado por contingencias fiscales crecientes, el progresivo debilitamiento del ancla institucional que representa la regla fiscal y un entorno internacional más restrictivo en materia financiera y comercial.

Lo anterior sugiere que el problema fiscal no puede entenderse únicamente a partir de los indicadores agregados, sino que requiere una interpretación de carácter estructural. Así, la hipótesis central de este artículo sostiene que la complejidad fiscal en Colombia trasciende el tamaño del déficit y el nivel de endeudamiento, y

remite más bien a la interacción entre una estructura de ingresos limitada, volátil y a una estructura de gasto altamente rígida. La coexistencia de estas dos dinámicas restringe de forma considerable la capacidad de ajuste del Estado. Por ello, cuando se impone un proceso de consolidación fiscal, la corrección termina concentrándose en los componentes más flexibles del presupuesto, en particular el de la inversión pública, dado que el resto del gasto se encuentra atado a obligaciones legales y compromisos de difícil modificación, que a su vez, compromete el crecimiento económico potencial y la provisión futura de bienes públicos.

La complejidad fiscal en Colombia trasciende el tamaño del déficit y el nivel de endeudamiento, y remite más bien a la interacción entre una estructura de ingresos limitada, volátil y a una estructura de gasto altamente rígida.

Alberto Carrasquilla,
Diego Guevara y
Marc Hofstetter

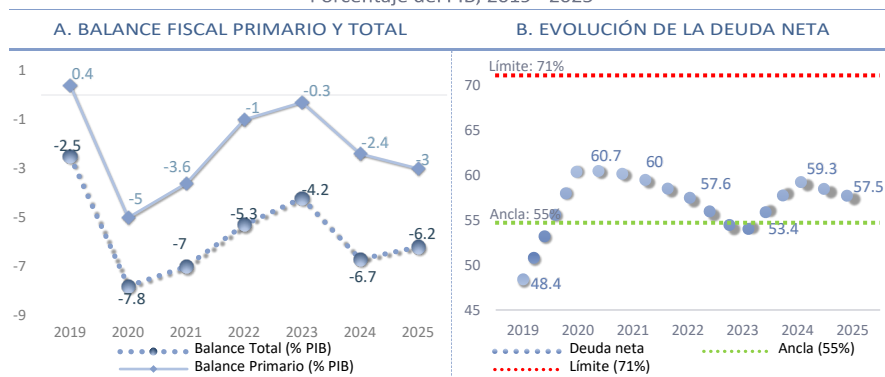
Este análisis se estructura en cinco secciones. La primera caracteriza la complejidad fiscal reciente a partir del deterioro observado en 2025, examinando la evolución del balance, el déficit primario y la deuda, así como los factores que explican su trayectoria y la activación de la cláusula de escape. La segunda estudia las inflexibilidades del gasto público, en particular las derivadas de derechos constitucionales, obligaciones legales y el servicio de la deuda. La tercera aborda la evolución y las limitaciones de los ingresos fiscales, incluyendo la dependencia de materias primas, la volatilidad y la debilidad estructural del sistema tributario. La cuarta analiza los choques externos, contingencias y riesgos fiscales. Para terminar, la quinta presenta propuestas de política orientadas a una recomposición estructural del Estado, tanto desde la estructura del gasto como desde el fortalecimiento de los ingresos fiscales.

LA COMPLEJIDAD FISCAL

Colombia cierra 2025 con un desempeño históricamente débil en materia de finanzas públicas. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) [2025b] indica que el déficit fiscal total alcanza 6.2% y el déficit primario el 3% del Producto Interno Bruto (PIB) y que la

deuda neta se ubica en 57.5% del PIB al cierre del año. Esto evidencia el deterioro progresivo de las finanzas públicas en los últimos años. Tanto el balance fiscal como la deuda pública registran repuntes significativos, y se acerca a niveles observados durante la pandemia (Gráfica 1). A este contexto se suma el incremento en el costo del endeudamiento¹ y la activación de la *cláusula de escape*,² factores que marcan de manera decisiva el desempeño fiscal de 2025.

GRÁFICA 1. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA NETA Y DEL BALANCE FISCAL PRIMARIO Y TOTAL
Porcentaje del PIB, 2019 - 2025



Fuente: Elaboración propia con datos de MinHacienda [2025d]

Para comprender cómo se llega a esta situación, no basta con analizar 2025 como un episodio aislado de este comportamiento fiscal, sino que es fundamental examinar la trayectoria fiscal de los últimos años y los factores que la expliquen. En este sentido, elementos clave como la inflexibilidad³ del gasto público y los problemas estructurales del sistema tributario en Colombia desempeñan un papel central y son determinantes en la configuración del panorama fiscal descrito. De hecho, estas características estructurales de la economía colombiana son precisamente las que motivan la activación de la *cláusula de escape* de la regla fiscal [MinHacienda 2025d].



¹ El costo de endeudamiento aumenta cuando se sube la tasa promedio de interés con la que el gobierno se financia y también cuando aumenta el total de la deuda.

² Suspensión temporal del límite en el déficit cuando se considera que han surgido motivos imprevistos que demandan más gasto de emergencia del Estado.

³ Inflexibilidad del gasto se refiere a la imposible de modificar rubros por compromisos legales obligatorios.

En este contexto, más allá de posiciones políticas o teóricas, es necesario reconocer que el carácter inflexible del gasto público — asociado en gran medida a derechos de rango constitucional— marca de forma persistente la dinámica fiscal del país. Para ilustrar este punto, en 2025 el componente inflexible del gasto representa más del 90% del gasto público total [Ibid.]. Así mismo, las limitaciones estructurales para aumentar los *ingresos fiscales* exacerban el deterioro de los *balances fiscales* profundizando los déficits de los últimos años.

De tal manera, las principales causas de la coyuntura fiscal actual del país tienen raíces estructurales que se remontan por el lado del gasto a la Constitución de 1991 y a los desarrollos de la jurisprudencia constitucional desde entonces, y por el lado de los ingresos a la dificultad política de elevar la carga impositiva a las personas naturales a lo largo de los años. Como resultado, la situación fiscal observada en 2025 refleja la acumulación de presiones estructurales que limitan, de forma persistente, la capacidad de ajuste del Estado colombiano. La rigidez del gasto y la debilidad estructural de los ingresos reducen el margen de maniobra de la política fiscal, consolidando tensiones de sostenibilidad en el mediano plazo.

INFLEXIBILIDADES DEL AJUSTE FISCAL

Más allá de las limitaciones estructurales que enfrenta el país para incrementar el recaudo, la inflexibilidad del gasto público⁴ y el crecimiento sostenido de esta partida desempeña un papel central en la configuración y dinámica de las finanzas públicas actuales. Para tener un punto de partida sobre el grado de rigidez del Presupuesto General de la Nación (PGN) se estima que entre 2000 y 2024 el 84.1% del gasto público total no se puede reducir [BanRep 2025b]. Adicionalmente, año tras año el margen de maniobra y la capacidad del Estado para realizar correcciones fiscales es cada vez menor lo



⁴ La inflexibilidad del gasto público entendido como la proporción del presupuesto que no puede reducirse en el corto plazo debido a obligaciones legales y constitucionales.

que contribuye al agravamiento de los déficits fiscales de la nación [MinHacienda 2025d].

En términos generales, la inflexibilidad del gasto público puede clasificarse en dos grandes componentes: [1] el gasto asociado al servicio de la deuda y [2] el gasto primario inflexible relacionado con el funcionamiento del Estado y con obligaciones derivadas de derechos de rango constitucional o establecidos en leyes. Estas obligaciones de carácter estructural no mantienen un comportamiento constante en el tiempo; por el contrario, su evolución implica un incremento sostenido en el presupuesto requerido para cubrir estas partidas. Un ejemplo de ello es que en 2024 el gasto primario inflexible es 3.7 puntos porcentuales (pp) superior al promedio en prepandemia [Ibid.]. Así mismo, el gasto discrecional se reduce de manera significativa al pasar del 19.7% del gasto total de funcionamiento en el período 2019-2022 a apenas el 11.6% en 2024 [MinHacienda 2025c]. Para 2025, además se estima que la porción flexible del presupuesto se ubica en torno al 8% [MinHacienda 2025d]. En este contexto, se evidencia una tendencia persistente al aumento de la inflexibilidad presupuestal que limita la capacidad de ajuste fiscal.

Con lo anterior, puede sostenerse que el crecimiento del gasto público —tanto total como primario— que se observa en los últimos años no responde necesariamente a decisiones discrecionales del gobierno, sino que en gran medida, obedece a una estructura presupuestal rígida que restringe la capacidad del Estado para alterar dicha trayectoria.

GRAN FALACIA:

La reducción del gasto puede alcanzarse solo con recortes a la burocracia o mejoras en la eficiencia del uso de los recursos públicos.

PERO...

Esas medidas no generan la magnitud de recursos requeridos para cubrir gastos inflexibles como los de orden constitucional y legal.

Si bien suele argumentarse que una reducción del gasto puede alcanzarse mediante recortes a la burocracia o mejoras en la eficiencia del uso de los recursos públicos, aun siendo deseables desde el punto de vista institucional, estas medidas no generan ahorros de la magnitud requerida para contrarrestar las presiones

fiscales de carácter estructural. En la práctica, esta rigidez lleva a que la principal variable de ajuste efectivo sea el presupuesto destinado a la inversión pública; una estrategia poco deseable dadas sus implicaciones negativas sobre el crecimiento económico y la provisión futura de bienes públicos.

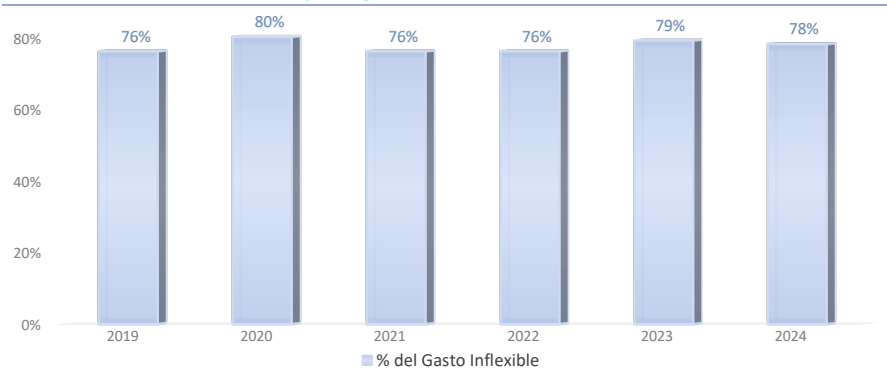
Este escenario ilustra el realismo del gasto público en Colombia más allá de posiciones o ideales políticos. Responde a obligaciones previamente determinadas que restringen de manera significativa el margen de maniobra fiscal del país.

○ IMPACTO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES Y OBLIGACIONES LEGALES

La mayor proporción del gasto inflexible responde a los derechos de rango constitucional y a las obligaciones derivadas de las leyes nacionales. De hecho, entre 2000 y 2024, el 93.5% del gasto inflexible obedeció a este tipo de compromisos [BanRep 2025b]. En particular, las transferencias y los gastos operativos concentran la mayor parte de esta proporción [MinHacienda 2025d].

GRÁFICA 2. PARTICIPACIÓN DEL GASTO ESTABLECIDO POR NORMAS

Porcentaje del gasto inflexible total, 2019 - 2024



Fuente: Elaboración propia con información del BanRep [2025b]

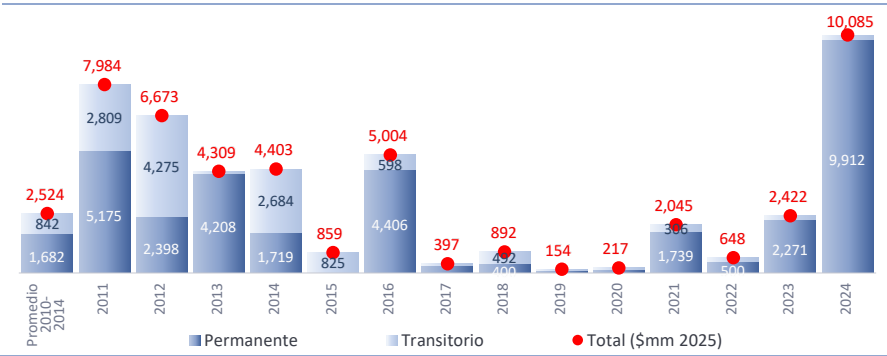
Estos rubros reflejan los costos fiscales asociados a derechos fundamentales consagrados en la Constitución —salud y educación— que se materializan principalmente a través de transferencias, siendo lo más significativo el Sistema General de

Participaciones (SGP). La rigidez estructural derivada del marco normativo vigente tiene un fuerte impacto fiscal (Gráfica 2).

En este contexto, las transferencias constituyen el principal rubro del gasto inflexible, 92%, además de ser el componente que registra el mayor crecimiento, al pasar de representar el 39.7% del PGN en 2000 al 54.3% en 2024 [BanRep 2025b]. En consecuencia, esta partida presupuestal —que abarca diversos componentes, entre ellos, el SGP, las transferencias asociadas a pensiones y salud, y los programas dirigidos a víctimas y personas desmovilizadas del conflicto— son el núcleo de la estructura inflexible del gasto público. Ello obedece a que estas partidas cuentan con respaldo constitucional o legal, lo que las clasifica como gasto inflexible [Melo B. et al. 2020]. En este sentido, el comportamiento de las transferencias permite visibilizar uno de los principales rasgos de la rigidez del gasto público en el país.

Por su parte, los gastos operativos del Estado constituyen otro aspecto a considerar. La financiación del Congreso, la Rama Judicial, las Fuerzas Militares y la Policía, los órganos de control y otros entes autónomos de carácter constitucional se encuentra respaldada por marcos legales que convierten estas partidas en gasto inflexible [Ibid.]. Por tanto, estos compromisos representan otro factor clave en la conformación de la estructura fiscal rígida del país.

GRÁFICA 3. EVOLUCIÓN DE COSTOS ESTIMADOS DE LAS LEYES APROBADAS
COP en \$mm constantes de 2025, 2003 - 2024



Fuente: Elaboración propia con información de MinHacienda [2025d]

Adicionalmente, el Ejecutivo no es el único actor con capacidad para incrementar el gasto público. El Congreso también puede hacerlo en

la medida en que las leyes que expide generan nuevas obligaciones presupuestales. Los costos fiscales derivados de estas leyes pueden ser tanto transitorios como permanentes, y en ambos casos contribuyen de manera directa a aumentar la presión sobre las finanzas públicas (Gráfica 3).

De manera similar, determinadas decisiones judiciales, en particular, fallos de la CC pueden tener efectos significativos sobre el nivel, la dinámica del gasto público y con impacto fiscal relevante (Tabla 1). En conjunto, estos elementos muestran que el crecimiento del gasto público no depende exclusivamente del Ejecutivo, sino que responde a decisiones adoptadas por las distintas ramas del poder público.

TABLA 1. PRINCIPALES DECISIONES JUDICIALES CON IMPACTO FISCAL 1991-2025

AÑO SENTENCIA	OBJETIVO Y PRINCIPALES MEDIDAS
SU-559 [1997]	Esta sentencia unifica jurisprudencia sobre la nivelación salarial de docentes nacionalizados, reconociendo el derecho a igualdad frente a maestros del orden nacional. La Corte ordena homologar escalas salariales y pagar diferencias acumuladas, lo que implica pagos retroactivos, mayores transferencias del presupuesto nacional a entidades territoriales y aumento permanente del gasto en nómina educativa, consolidando una presión estructural sobre el gasto público en educación.
C-955 [2000]	La Corte declara inexequibles varios elementos del sistema UPAC por trasladar excesivamente el riesgo a los deudores, obliga al Estado a rediseñar el esquema de financiación de vivienda y a crear mecanismos de alivio. Esto deriva en programas de reliquidación de créditos, apoyo fiscal al sistema hipotecario y fortalecimiento institucional del nuevo Unidad de Valor Real (UVR), generando costos fiscales asociados a la transición y a políticas de protección de deudores.
T-025 [2004]	La Corte declara un estado de cosas inconstitucional por la atención deficiente a la población desplazada y ordena al Estado implementar una política integral con metas verificables en salud, vivienda, educación, alimentación e ingresos. Esta decisión expande significativamente el gasto público social mediante nuevos programas, ampliación de coberturas y creación de institucionalidad especializada, y establece obligaciones presupuestales permanentes para la atención de millones de víctimas.
T-760 [2008]	Este fallo ordena eliminar barreras de acceso al sistema de salud, actualizar periódicamente el plan de beneficios y garantizar la prestación efectiva de servicios. La sentencia impulsa la unificación del Plan Obligatorio de Salud (POS), ampliación de tecnologías cubiertas y fortalecimiento regulatorio, lo que incrementa el gasto público vía mayores transferencias al sistema, crecimiento del aseguramiento y aumento sostenido del presupuesto en salud.
T-302 [2017]	La Corte declara un estado de cosas inconstitucional por la desnutrición infantil del pueblo Wayuu y ordena planes intersectoriales obligatorios en agua potable, salud, alimentación y saneamiento básico. La sentencia obliga inversiones focalizadas, expansión de programas nutricionales y obras de infraestructura que genera nuevas obligaciones fiscales territoriales y nacionales con impacto directo sobre el gasto social.

Fuente: Elaboración propia con base en CC [1997; 2000; 2004; 2008; 2017]

De esta forma, la interacción entre el poder Legislativo, el gasto operativo y las transferencias con las finanzas públicas —en todos los casos amparados por la Constitución o por disposiciones legales— constituye el núcleo principal del gasto público inflexible del país.

Este componente y los gastos asociados al servicio de la deuda pública representan hoy la principal limitación fiscal del Estado.

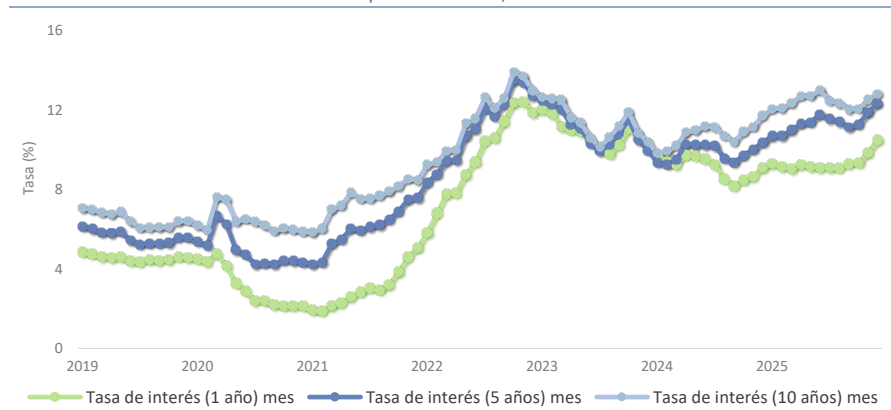
○ EL COSTO DEL SERVICIO DE LA DEUDA EN EL PRESUPUESTO

Otro aspecto importante es la evolución de los costos asociados al servicio de la deuda pública. Necesariamente, tasas de interés más elevadas implican una mayor proporción del presupuesto destinada al cumplimiento de las obligaciones financieras del Estado. Dado que por naturaleza estos compromisos son completamente inflexibles, la gestión de la deuda adquiere un papel preponderante dentro de las finanzas públicas.

Este elemento es especialmente relevante en los últimos años, en la medida en que el costo del servicio de la deuda aumenta de forma sostenida [MinHacienda 2025d], provocando que este rubro incremente su participación dentro del presupuesto y ejerza una mayor presión sobre la posición fiscal del país.

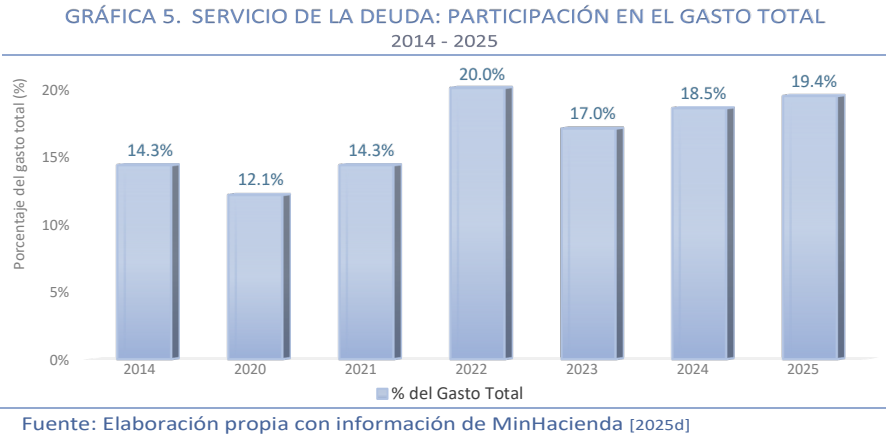
Como se observa en la evolución reciente de la tasa de interés de los bonos de deuda pública, estas tasas siguen una trayectoria creciente en los últimos años, lo que tiene repercusiones significativas sobre las finanzas públicas (Gráfica 4).

GRÁFICA 4. TASA DE INTERÉS DE LOS TES CERO CUPÓN
Distintas periodicidades, 2019 - 2026

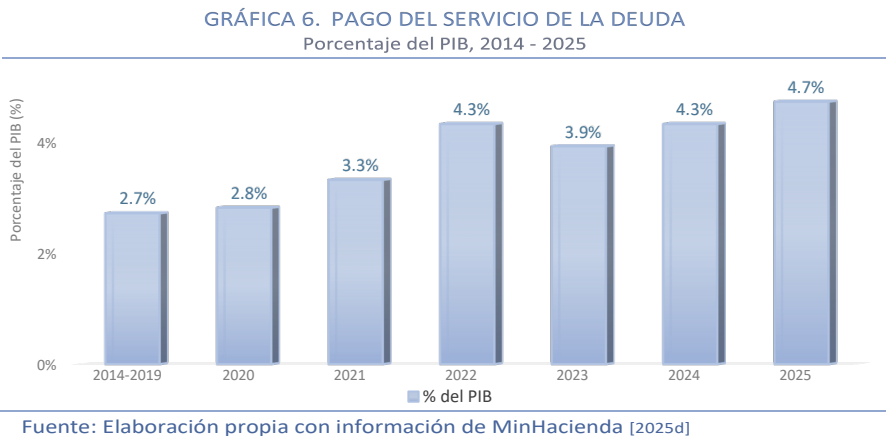


Fuente: Elaboración propia con información de BanRep [2025d]

Esta dinámica causa que el pago de intereses incrementa de manera sustancial su participación dentro del PGN, alcanzando una cifra cercana al 20% en 2025 (Gráfica 5). Esta dinámica es problemática en la medida en que [1] incrementa el componente inflexible del PGN; y [2] exige mayores recursos para atender estas obligaciones financieras.



De hecho, el servicio de la deuda como porcentaje del PIB también mantiene una tendencia creciente, registrando una diferencia de 2 pp entre 2025 y el promedio prepandemia (Gráfica 6). En conjunto, estos elementos muestran cómo la dinámica creciente del costo de la deuda se consolida como una de las principales fuentes de presión fiscal en los últimos años.



Esto es aún más significativo al considerar las expectativas de riesgo país, que medidas a través de los *Credit Default Swaps* (CDS),⁵ muestran un comportamiento creciente en los últimos meses [BanRep 2025b]. En este contexto, es posible afirmar que los mercados financieros anticipan un mayor deterioro fiscal; una conclusión respaldada por las agencias calificadoras de riesgo que en los últimos años degradan la calificación soberana del país [Fitch 2025; Moody's 2025]. Como es de esperar, este aumento en la percepción de riesgo se traduce en mayores tasas de interés exigidas por los inversionistas como compensación, lo que contribuye al mayor deterioro del panorama fiscal.

El pago de intereses crece a un ritmo superior al de los ingresos fiscales. En 2024, la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos es más de un 50% superior a la registrada antes de la pandemia (Gráfica 7). A ello se suma el alto nivel de la deuda como proporción del PIB y el deterioro de los indicadores fiscales [CARF 2025b], señales que contribuyen a caracterizar la *deuda soberana* como de mayor riesgo.

GRÁFICA 7. PAGO EN INTERÉS SOBRE INGRESOS TOTALES

Índice 2019 = 100, 2019 - 2024



Fuente: Elaboración propia con información de IMF [2025c]

En términos generales, el país enfrenta un círculo vicioso en el cual un mayor deterioro fiscal conduce a tasas de interés más elevadas, lo que incrementa el costo del servicio de la deuda, y a su vez, amplía



⁵ CDS es un indicador asociado al riesgo de que un emisor de deuda no cumpla con sus obligaciones.

el componente de gasto público inflexible, profundizando nuevamente el problema fiscal.

En conjunto, estos factores intensifican de manera significativa la presión sobre las finanzas públicas, con una tendencia creciente y concentrada en rubros de carácter estrictamente inflexible. En suma, tanto la dinámica del servicio de la deuda como la evolución del gasto asociado a obligaciones de carácter constitucional y legal llevan las finanzas públicas hacia un escenario con un margen fiscal cada vez más reducido. Esta situación no solo contribuye de manera directa al panorama fiscal actual, sino que también plantea serios cuestionamientos sobre la sostenibilidad futura de las finanzas públicas.

INGRESOS FISCALES: EVOLUCIÓN Y LIMITACIONES

Los desequilibrios fiscales descritos no se explican únicamente por la dinámica del gasto público. La evolución de los ingresos fiscales constituye el otro componente fundamental para comprender las restricciones actuales de las finanzas públicas. Estos presentan una trayectoria marcada por la dependencia de los sectores minero-energéticos. Así, el recaudo depende en buena medida de los ciclos de precios del petróleo y el carbón que generan episodios recurrentes de expansión y contracción de los ingresos públicos y se trasladan directamente a la dinámica fiscal.

A este patrón se suma una base tributaria estrecha y marcada por debilidades del sistema tributario, lo que vincula el desempeño del recaudo a factores externos sobre los cuales la política económica tiene un control limitado, caracterizado por la baja contribución de las personas naturales y una alta concentración del recaudo en el impuesto de renta empresarial. Esta configuración incrementa la exposición del sistema a choques sectoriales y a las fluctuaciones del ciclo económico. En paralelo, la informalidad laboral y empresarial así como la evasión fiscal limitan aún más la capacidad de generar ingresos estables y previsibles en el tiempo.

En este marco, las reformas tributarias adoptadas a lo largo de la última década operan de manera recurrente como mecanismos de ajuste frente a choques externos y desequilibrios internos, produciendo incrementos transitorios del recaudo sin alterar de forma sustantiva la estructura del sistema y sin fortalecer su capacidad de generación permanente de ingresos. Como resultado, la presión tributaria permanece sistemáticamente por debajo de los promedios regionales y de los de Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) [OECD et al. 2025b], con lo que se restringe el espacio fiscal disponible y se evidencian las dificultades persistentes para consolidar una base de ingresos suficientemente amplia y estable en el tiempo.

○ DEPENDENCIA FISCAL DE MATERIAS PRIMAS

En Colombia los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC) están fuertemente supeditados a los movimientos de los precios de *commodities*, con petróleo y carbón como principal fuente [IMF 2025a; OECD et al. 2025a]. En la última década, por medio de impuestos, regalías y dividendos —sobre todo de Ecopetrol—, a 2023 estas fuentes contribuyen de manera significativa al recaudo fiscal, con aportes que representan alrededor del 4% de los ingresos totales del GNC [IMF 2025b].

La alta correlación entre los ingresos del GNC y los precios de los *commodities* hace que la tributación petrolera y minera actúe como un amplificador de la volatilidad fiscal. Sus fluctuaciones influyen de manera considerable en las utilidades empresariales, y con ello, en los impuestos, regalías y dividendos asociados que recauda el Estado [Arena et al. 2025].

De manera simultánea, otros ingresos como el tributo interno —Impuesto al Valor Agregado (IVA), renta y otros impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)— aportan de manera más estable, pero insuficiente, para compensar las fluctuaciones del sector extractivo [OECD et al. 2025a].

Dicho lo anterior, el análisis del recaudo tributario durante el período 2015-2025 ilustra la elevada sensibilidad de los ingresos fiscales a los ciclos de los *commodities*, y al mismo tiempo, permite comprender

la recurrencia de las reformas tributarias como mecanismo principal de ajuste frente a choques externos y desequilibrios internos persistentes.

○ VOLATILIDAD, CICLOS FISCALES Y EL SISTEMA TRIBUTARIO

En este contexto, el período 2015-2025 es especialmente ilustrativo. Concentra una secuencia de choques externos y ajustes internos que muestran con claridad la sensibilidad de las finanzas públicas colombianas. Este intervalo comprende: [1] el fin del boom petrolero y la pérdida de ingresos fiscales 2015-2016; [2] una recuperación económica moderada entre 2017 y 2019 apoyada en reformas tributarias y mayor endeudamiento; [3] la contracción abrupta de 2020 asociada a la pandemia y al fuerte aumento del gasto público; y [4] una reactivación de 2021 a 2023 impulsada por precios elevados de los *commodities* y mayores ingresos transitorios, sin que ello se traduzca en un fortalecimiento estructural del recaudo.

De este modo, la combinación de choques externos y restricciones estructurales del sistema tributario —dependencia de pocos sectores, elevada evasión fiscal y concentración del ingreso— limita la capacidad del Estado para estabilizar sus ingresos y sostener el gasto público sin aumentar el endeudamiento. Esto explica la mayor necesidad de financiamiento en los períodos recientes.

GRÁFICA 8. INGRESOS TRIBUTARIOS
Porcentaje del PIB, 2014 - 2025



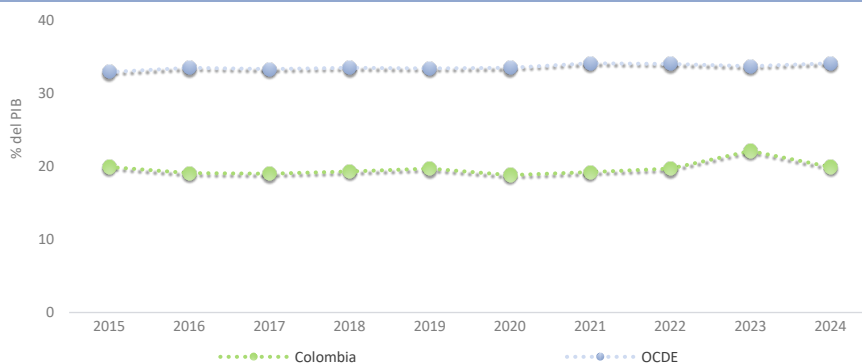
Fuente: Elaboración propia con datos de Marcos Fiscales de Mediano Plazo [2023; 2024a; 2025d], estimaciones CARF [2025a; 2025d] y GNC [2025b]

En términos de recaudo los retos son importantes. En 2024, la relación de impuestos/PIB es de 14.4% (Gráfica 8), apenas superior a datos de años recientes. Muy por debajo del promedio de la OECD que alcanza el 34.1% en ese mismo año. Colombia se ubica entre los países con menor recaudo dentro del grupo de economías avanzadas [OECD 2025a].

El IVA aporta el 31.8% del recaudo tributario y el impuesto sobre la renta de personas jurídicas y naturales el 32.4%, concentrando así la mayor parte de este recaudo [OECD 2025a]. El resto de los impuestos — como los asociados al patrimonio, el 4 por mil o los gravámenes al consumo específico— representan una participación marginal y un comportamiento estancado. Esto limita el crecimiento del recaudo, aumenta la dependencia del sistema en pocas fuentes y afecta su estabilidad frente a choques económicos.

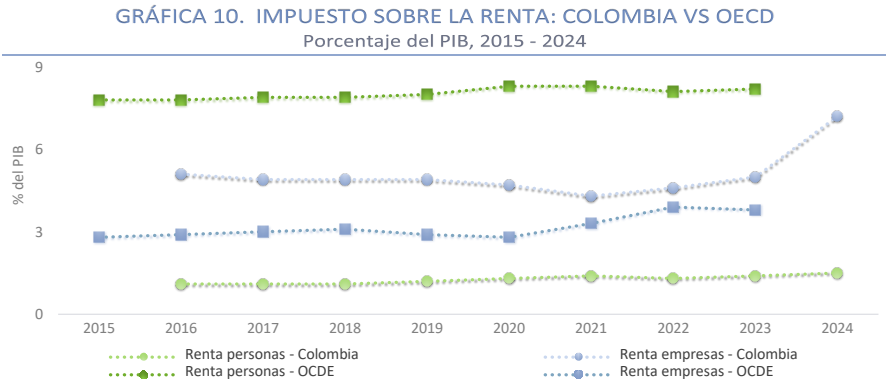
Por otro lado, Colombia presenta de manera persistente una presión tributaria sustancialmente inferior a la de los países OECD (Gráfica 9). Mientras el recaudo tributario total en el promedio de estos países se sitúa alrededor del 33%-34% del PIB en el período 2015-2024, en Colombia este indicador oscila mayoritariamente entre 19% y 20% del PIB, con un incremento puntual en 2023. Esta brecha estructural en el nivel de recaudo condiciona la capacidad fiscal del Estado y refuerza la importancia de analizar no solo cuánto se recauda, sino también sobre qué bases recae el esfuerzo tributario.

GRÁFICA 9. RECAUDO TRIBUTARIO TOTAL: COLOMBIA VS OECD
Porcentaje del PIB, 2015 - 2024



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de OECD [2025a]; OECD et al. [2023]

La evidencia apunta a una base estrecha de personas naturales y a una dependencia desproporcionada del recaudo empresarial. Esto deja a una fracción amplia de la población económicamente activa exenta o sujeta a cargas muy reducidas y limita la capacidad del sistema para diversificar riesgos fiscales frente a choques de la actividad económica (Gráfica 10).



Nota: Los datos corresponden a impuestos sobre la renta de personas naturales (código 1100) y de sociedades (código 1200) [OECD et al. 2023; 2025a], expresados como porcentaje del PIB. Los valores faltantes reflejan ausencia de información reportada por la fuente para algunos años y no corresponden a valores nulos ni a cero.

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de OECD et al. [2023; 2025a]

La combinación de baja tributación personal, fuerte dependencia de la renta empresarial y concentración del impuesto en contribuyentes de altos ingresos expone el sistema tributario a choques cíclicos y sectoriales y reduce su capacidad de estabilización automática frente a desaceleraciones económicas [DIAN 2005; OECD 2024; 2025a].

GRÁFICA 11. PARTICIPACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN EL RECAUDO TOTAL
2015 -2024



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de recaudo DIAN [2025]

En el plano interno, la evidencia administrativa confirma esta dependencia. Entre 2015 y 2024, el impuesto sobre la renta y complementarios —gravámenes asociados a la renta distintos del impuesto básico como patrimonio, normalización y figuras afines— pasa de explicar cerca de un tercio del recaudo tributario total administrado por la DIAN a representar de manera sistemática alrededor del 45%, menor al 50% del recaudo en 2023 (Gráfica 11). Dado el bajo peso de la renta de personas naturales, el esfuerzo fiscal se concentra en un conjunto reducido de contribuyentes empresariales que también incrementa la exposición del sistema a choques sectoriales y a fases adversas del ciclo económico.

La base tributaria también está limitada por la alta informalidad laboral y empresarial. BanRep [2025d] estima que entre 2021 y 2024 alrededor del 55-56% de los trabajadores se encuentran en la informalidad. A su vez, en 2023 cerca del 76% de las microempresas no está registrada ante la DIAN y el 89% no figura en Cámara de Comercio [OECD 2024]. Esto implica elevados niveles de informalidad laboral y empresarial que restringen el universo de contribuyentes efectivos.

A ello se suma una brecha considerable, que supera el 5% del PIB, entre el recaudo potencial y el efectivamente percibido por el Estado y que se asocia a la evasión y la elusión fiscal [Ibid.]. Esta situación se explica por la subdeclaración de ingresos, el uso de esquemas legales de elusión, la proliferación de exenciones y beneficios tributarios y las debilidades persistentes en la capacidad de fiscalización; factores que reducen de manera notable la efectividad del sistema tributario [Murillo et al. 2025]. Por otra parte, en un contexto de alta movilidad de capitales, estas debilidades se ven reforzadas por la presión de la competencia fiscal internacional y la erosión de bases imponibles, lo que reduce la capacidad de gravar de forma efectiva las utilidades empresariales, incluso en presencia de tasas legales elevadas [OECD 2023b].

REFORMAS PERMANENTES Y RECAUDO TRANSITORIO

En la última década, para responder a la elevada rigidez del gasto, Colombia recurre de manera reiterada a reformas tributarias para ampliar la base gravable y fortalecer el recaudo. La persistencia de deducciones, exenciones y tratamientos especiales limita el alcance de estos cambios, manteniendo una estructura tributaria estrecha y contribuyendo a la fragilidad de los ingresos fiscales [Heredia R. et al. 2025; OECD 2024].

Este tipo de tratamiento responde a procesos de negociación política en el Congreso. Sectores con mayor capacidad de organización preservan beneficios específicos y se ven reforzados por una tasa general elevada en términos efectivos, que incluye impuestos a la nómina y márgenes de rentabilidad reducidos en varios sectores productivos.

TABLA 2. PROYECTOS REFORMAS TRIBUTARIAS Y ACONTECIMIENTOS FISCALES 2016 - 2025

AÑO LEY/PROYECTO	OBJETIVO Y PRINCIPALES MEDIDAS
Reforma Tributaria Estructural Ley 1819 de [2016]	Elevó el IVA del 16% al 19%, ajustó el impuesto sobre la renta y reforzó la tributación de multinacionales mediante control de filiales en el exterior. Buscó compensar la caída de los ingresos petroleros y fortalecer el recaudo para sostener el gasto público y modernizar el sistema tributario [OECD 2019; Pérez et al. 2017].
Ley de Financiamiento Ley 2010 de [2019]	Estimuló el crecimiento económico mediante alivios tributarios a las empresas y nuevos incentivos a la inversión. Sus efectos sobre el recaudo permanente fueron limitados y no redujeron significativamente la vulnerabilidad fiscal [IMF 2019; OBG 2019; OECD 2025b].
Intento de Reforma Tributaria [2021]	Proyecto promovido en pandemia para aumentar el recaudo y financiar programas sociales. Incorporaba algunos elementos progresivos, centrados en ampliación de IVA y renta, pero retirado en un contexto social y político complejo.
Ley de Inversión Social Ley 2155 de [2021b]	Reforma parcial que aumenta la tarifa del impuesto de renta corporativo al 35 % para 2022, estableció una sobretasa al sector financiero y reforzó mecanismos de lucha contra la evasión, incluyendo el impuesto de normalización tributaria [EY 2021].
Reforma Tributaria Ley 2277 de [2022a]	Buscó aumentar el recaudo en 1.1-1.3% del PIB mediante un impuesto al patrimonio, mayores cargas sobre dividendos y ganancias ocasionales, consolidación de rentas y reducción de exenciones concentradas en altos ingresos, con el objetivo de financiar gasto social y reducir la dependencia de ingresos extractivos [MinHacienda 2023].
Proyecto Reforma Tributaria, Ley 300 de Financiamiento [2024b], No exitosa	Intento de recaudar \$10-12 billones mediante ajustes a renta, patrimonio, ganancias ocasionales y carbono, ampliando base gravable y modificando deducciones para fortalecer el recaudo; proyecto archivado antes de su aprobación.
Proyecto Reforma Tributaria, Ley 283 de Financiamiento [2025], No exitosa	Propuesta para recaudar cerca de 12 billones, reintroduciendo medidas previamente debatidas (incentivos a mipymes, mayores contribuciones del sector minero-energético) para sostener gasto público y estabilidad fiscal [Pedraza et al. 2025].

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez et al. [2017], OECD [2019], IMF [2019], OBG [2019], CRCol [2021c; 2021b; 2022a], MinHacienda [2021; 2023; 2024b] y Pedraza et al. [2025]

La experiencia reciente muestra que la arquitectura de incentivos y beneficios⁶ impide que los cambios legislativos se reflejen en incrementos del recaudo capaces de compensar las presiones fiscales derivadas de la volatilidad de los ingresos extractivos y de otros desequilibrios estructurales [Fergusson y Hofstetter 2022; OECD et al. 2025a]. En este marco, la sucesión de reformas entre 2016 y 2025 refleja una dinámica de ajustes repetidos sin consolidación de una senda estable de ingresos públicos (Tabla 2).

A pesar de más de veinte modificaciones al sistema tributario desde 1990 [OECD 2024], la fiscalidad colombiana continúa mostrando una vulnerabilidad estructural. Los intentos por aumentar el recaudo han operado mediante ajustes parciales concentrados en sectores específicos, sin alterar de manera sustantiva la estrechez de la base ni la dependencia de fuentes volátiles de ingreso.

El recaudo tributario en Colombia se mantiene en niveles relativamente bajos y sin una tendencia ascendente clara como proporción del PIB, ubicándose en 2015 en 14% y en 2023 en 16.6% del PIB para el GNC (ver Gráfica 8). Su ingreso total —que incluye impuestos y otros ingresos públicos en niveles superiores— se sitúa en una media histórica del 26-28% del PIB [CEIC 2025]. Es decir que el bajo recaudo tributario del nivel central coexiste con una mayor captación de recursos a nivel agregado, lo que resulta necesario para entender las tensiones entre suficiencia fiscal, composición del recaudo y sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Esta trayectoria evidencia una capacidad limitada para transformar reformas tributarias recurrentes en un fortalecimiento sostenido de los ingresos públicos. Contrasta con la tendencia observada en economías de nivel de desarrollo comparable en América Latina y el Caribe, donde en 2024, el recaudo tributario se sitúa en promedio en torno al 21% del PIB mientras que en países de la OECD ronda el 33% del PIB [OECD et al. 2024] (ver Gráfica 9). La persistencia de esta brecha deja al Estado colombiano particularmente expuesto a ciclos económicos y a presiones fiscales de carácter estructural, limitando su capacidad



⁶ Esta arquitectura está dominada por exenciones de gran magnitud como las asociadas al IVA y por una baja tributación efectiva de las personas naturales, que salvo en el decil de mayores ingresos, se ubica muy por debajo de los estándares internacionales.

de estabilización macroeconómica y de financiamiento sostenible del gasto público.

En síntesis, la evolución de los ingresos fiscales en Colombia refleja un patrón persistente de dependencia de sectores volátiles, concentración de la base tributaria y limitaciones estructurales que reducen la capacidad del Estado para generar recursos estables. Las reformas implementadas entre 2016 y 2025 —aunque frecuentes y en algunos casos con componentes progresivos— producen aumentos temporales del recaudo sin consolidar una senda sostenible de ingresos, dejando al sistema fiscal sujeto a ciclos económicos, choques externos y presiones de financiamiento recurrentes. Este contexto evidencia que, más allá de ajustes puntuales, la estabilidad y suficiencia del recaudo público dependen de cambios estructurales profundos que amplíen la base, mejoren la progresividad y reduzcan la concentración de ingresos en un número insuficiente de contribuyentes y sectores.

Los ingresos fiscales colombianos dependen de sectores volátiles, de su base tributaria y de limitaciones estructurales que reducen la capacidad del Estado para generar recursos estables.

ENTONCES,

La estabilidad y suficiencia del recaudo del Estado depende del cambio estructural profundo.

Alberto Carrasquilla,
Diego Guevara y
Marc Hofstetter

CHOQUES EXTERNOS Y RIESGOS FISCALES

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)⁷ opera como un esquema de compensación fiscal mediante el cual, cuando el precio del crudo Brent registra aumentos significativos, absorbe parte de esa variación para evitar incrementos pronunciados en los precios de la gasolina y el diésel, con efectos adversos sobre la inflación y el poder adquisitivo de los hogares [Forero

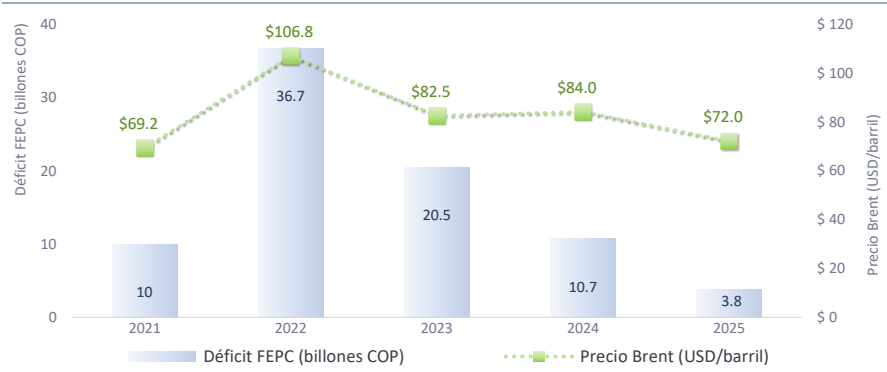


⁷ FEPC es creado para amortiguar la transmisión de las fluctuaciones de los precios internacionales del crudo y los combustibles al precio interno que pagan los consumidores.

2024]. La Ley 1151 [2007a] dispone que su financiación proviene, en parte, de recursos transferidos por Ecopetrol desde el Fondo de Estabilización Petrolera.

Entre 2021 y 2022 el funcionamiento del FEPC trae una acumulación significativa de desbalances financieros, los cuales se intensifican hasta superar los COP 36,7 billones como resultado de la ampliación de la brecha entre los precios internos de los combustibles y el precio internacional del crudo Brent (Gráfica 12). Esta dinámica se asocia a choques externos —la guerra en Ucrania y los ajustes de oferta acordados por Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC)— y condiciona el comportamiento fiscal posterior mediante un esquema de correcciones graduales, basado en incrementos progresivos en los precios de la gasolina y en pagos parciales a Ecopetrol. Dicho proceso, complementado con transferencias adicionales durante 2023 y 2024, permite una reducción paulatina del déficit del FEPC y configura un escenario fiscal más manejable de cara al siguiente año [BanRep 2025d; Ecopetrol 2024; MinHacienda 2023].

GRÁFICA 12. DÉFICIT DEL FEPC Y PRECIO BRENT
2021 - 2025



Fuente: Elaboración propia con información de Marcos Fiscales de Mediano Plazo (déficit del FEPC) [2023; 2024a; 2025d] y precios observados del petróleo Brent de Bloomberg [2026]; EIA [2026]; OPEC [2025]

En 2025, FEPC mantiene una presión fiscal menor que en años previos con un déficit estimado de COP 3,8 billones [Corficolombiana 2025] y un saldo a mitad de año de COP 2,5 billones [Ecopetrol 2025a] en medio de precios de Brent moderados, la persistencia del subsidio al diésel y pagos a Ecopetrol realizados entre 2022 y 2024.

El deterioro fiscal —marcado por ingresos inferiores a lo previsto, déficits elevados y un aumento de la deuda pública hacia niveles cercanos al 60% del PIB— eleva las preocupaciones sobre el servicio de la deuda, en un contexto de tasas internacionales altas, que afecta la percepción del riesgo país. En este escenario, citando déficits persistentes y el deterioro de los indicadores de deuda, Moody's [2025] rebaja la calificación soberana de Colombia de Baa2 a Baa3 y Fitch [2025] de BB+ a BB.

Además, en 2025 se realizan operaciones de deuda no convencionales como ventas directas de Títulos de Tesorería (TES) fuera del mercado, entre ellas una colocación cercana a COP 23 billones a un inversionista extranjero [MinHacienda 2025a]. Estas actuaciones generan preocupación entre los principales actores del mercado por afectar la transparencia, distorsionar la formación de precios de referencia y debilitar la confianza de inversionistas en la gestión de la deuda pública.

Con respecto a la regla fiscal, su suspensión debilita su función como ancla de disciplina macroeconómica, erosiona la credibilidad y eleva las primas de riesgo y los costos de financiamiento. Su falta de una consolidación fiscal creíble a mediano y largo plazo aumenta la volatilidad de las expectativas, puede afectar los flujos de capital y genera riesgos para la estabilidad macroeconómica. Además, factores como los subsidios energéticos, ciertas decisiones de política pública y contingencias sociales pueden provocar picos de gasto transitorios que reducen la flexibilidad presupuestal en el corto plazo.

En este contexto de deterioro fiscal—por rebajas en la calificación soberana, mayor percepción de riesgo y señales de tensión en la gestión de la deuda—, en 2025 la política monetaria se ve condicionada y lleva a BanRep a mantener la tasa de interés de política monetaria alrededor de 9.25% [BanRep 2025a]. Su decisión responde a un entorno caracterizado por riesgos fiscales elevados, presiones inflacionarias persistentes y primas de riesgo más altas [IMF 2025a], que limitan el margen para recortes adicionales sin comprometer la estabilidad macroeconómica.

Ahora bien, la declaratoria de un *estado de emergencia económica* [2025] —sin establecer con claridad los hechos sobrevinientes que la Constitución exige y solo para habilitar la creación de impuestos por decreto— evidencia una contingencia fiscal fuera de los canales ordinarios de política, con serias implicaciones sobre la previsibilidad del marco tributario, la credibilidad de la política fiscal y la percepción de riesgo. Al introducir medidas extraordinarias pueden afectarse las expectativas de los agentes económicos y elevar la incertidumbre en el corto plazo.

Por último, las presiones internas son reforzadas por vulnerabilidades externas en un entorno de condiciones financieras internacionales más restrictivas, mayores barreras comerciales y tensiones geopolíticas. La desaceleración de la demanda global y la caída de exportaciones de petróleo y carbón en 2025 reducen ingresos externos, mientras que el endurecimiento financiero internacional eleva el costo del financiamiento y frena los flujos de inversión [DNP 2025b; IMF 2025a]. Al mismo tiempo, aunque las remesas se mantienen dinámicas, su creciente peso refleja una mayor dependencia de flujos privados externos frente a exportaciones volátiles [Fedesarrollo 2025].

El balance fiscal del GNC es cada vez más vulnerable, con menor capacidad de absorción de choques y margen de ajuste erosionado. La política fiscal opera más como instrumento de contención inmediata que de estabilización de largo plazo. La ausencia de anclas fiscales creíbles aumenta riesgos tanto financieros como institucionales, limita la capacidad del Estado para responder a choques, sostener la inversión pública y garantizar la estabilidad fiscal futura.

POLÍTICA FISCAL PARA UN MEJOR ESTADO

La situación fiscal descrita manifiesta la necesidad de un conjunto de reformas que reconozcan explícitamente las restricciones jurídicas, políticas y macroeconómicas bajo las cuales hoy opera el Estado colombiano. En este contexto, una estrategia de

consolidación fiscal que ignore la elevada inflexibilidad del gasto, la estrechez estructural de la base tributaria y el deterioro reciente de la credibilidad del marco fiscal difícilmente puede generar resultados sostenibles en el tiempo.

En consecuencia, las siguientes propuestas se sustentan en la premisa de que la sostenibilidad fiscal requiere un enfoque integral basado en una redefinición explícita de las reglas que soportan tanto el gasto como los ingresos públicos. Dicho enfoque debe alinear la dinámica presupuestal con la capacidad estructural de generación de ingresos, incorporando, además, criterios de equidad distributiva y viabilidad política.

GASTO PÚBLICO Y AJUSTE FISCAL

Desde el lado del gasto es necesario reconocer y clasificar las distintas partidas del PGN en dos grandes grupos: aquellas de carácter inflexible —asociadas a obligaciones normativas y contractuales— y aquellas sobre las cuales existe un mayor grado de discrecionalidad en su manejo. Esta división permite focalizar de manera más precisa las políticas públicas y diseñar estrategias diferenciadas, que en la medida de lo posible, amplíen el margen de maniobra sobre las finanzas del Estado. En consecuencia, las recomendaciones en materia de gestión del gasto se determinan por la naturaleza del gasto considerado y por el grado efectivo de discrecionalidad asociado a cada tipo de partida.

Sobre esta base, se plantea la construcción de una regla fiscal específica para el componente flexible del gasto, orientada a encauzar su dinámica y a restringir su expansión de carácter no estructural. También limita el crecimiento real del gasto público flexible a un tope determinado por la tasa de crecimiento real de largo plazo de la economía. Así mismo, con el fin de modificar la dinámica actual de este componente, la nueva regla incorpora un proceso explícito de desindexación que reduce la inercia presupuestal asociada a fórmulas automáticas de actualización del gasto. Su función es esencialmente prospectiva, en la medida en que busca evitar que decisiones adoptadas para atender necesidades transitorias o decisiones discrecionales del GNC se consoliden como

obligaciones permanentes, o contribuyan a incrementar la presión fiscal sin una evaluación explícita de su costo fiscal en el tiempo.

Dado el carácter de esta propuesta, el ajuste implica una menor disponibilidad de recursos para atender las obligaciones y los pasivos asociados al retorno a la normalidad de aquellas partidas que son consideradas flexibles. Ello supone un incremento transitorio de los pasivos derivados de estas partidas. En algunos sectores —salud, infraestructura, vivienda y educación superior— la contención del gasto se traduce en el diferimiento de inversiones y en la acumulación de obligaciones (deuda fuera del balance fiscal). Estas se incorporan de manera explícita y transparente al análisis fiscal con el fin de ordenar las prioridades en la gestión presupuestal.

Para cumplir con estas obligaciones y ofrecer una solución ordenada a los pasivos acumulados, se propone su financiación mediante una estrategia orientada a minimizar el impacto de caja en el corto plazo. En particular, se contempla la utilización de emisiones extraordinarias de deuda de muy largo plazo, complementadas con la venta de participaciones accionarias ineficientes u otros activos financieros no estratégicos. De esta manera, se evita la generación de tensiones de liquidez en el corto plazo, al tiempo que se preserva la viabilidad del ajuste fiscal.

Frente al componente rígido del gasto, se necesitan reformas institucionales orientadas a contener su dinámica estructural. La prioridad es la adecuada implementación de la ley de asignación de funciones asociada a la reforma del SGP es central y debe garantizar que cualquier incremento en las transferencias territoriales se traduzca en una reducción equivalente del gasto del GNC, de modo que el efecto neto sobre el gasto público consolidado sea fiscalmente neutral. Este principio preserva la autonomía territorial sin aumentar la presión estructural del gasto público sobre las finanzas públicas.

Por otro lado, el manejo de la reforma del sistema pensional es fundamental porque el pasivo implícito asociado a estas obligaciones continúa representando uno de los principales riesgos fiscales de largo plazo; incluso tras las reformas recientes. Una estrategia fiscalmente responsable demanda una reforma orientada que reduzca significativamente el valor presente de las obligaciones

pensionales —mediante un régimen de transición explícito y políticamente negociado— que permita ajustar gradualmente los parámetros de ese sistema. Esta reforma debe revisar los *regímenes especiales* aún vigentes (maestros y fuerzas militares), articular criterios de equidad intergeneracional y de protección de los tramos más vulnerables. Además, necesita incentivos a la formalización laboral y mejoras en la administración contributiva para que la corrección del desequilibrio pensional se traduzca en una reducción efectiva de los riesgos fiscales estructurales y en una mayor coherencia del sistema con la evolución demográfica del país.

El tercer frente del gasto rígido son los programas de transferencias monetarias. La fragmentación de estos instrumentos debilita la focalización, eleva los costos administrativos y genera errores persistentes de inclusión y exclusión. Sus efectos son negativos sobre su eficacia distributiva y sobre su legitimidad fiscal. Avanzar hacia su consolidación bajo un marco unificado —apoyado en registros integrados y actualizados— permite mejorar la identificación de la población objetivo, reduce errores de selección e incorpora reglas claras de graduación que evitan trampas de pobreza y facilitan la salida ordenada de los beneficiarios a medida que recuperan autonomía económica.

De esta manera se orienta el gasto social a maximizar su impacto por unidad de recurso asignado sin implicar necesariamente una expansión del gasto agregado.

○ INGRESOS FISCALES Y EL SISTEMA TRIBUTARIO

Desde el lado de los ingresos, se parte del diagnóstico de que la estructura tributaria colombiana se caracteriza por un bajo nivel de recaudo, una asignación ineficiente de las cargas y una elevada concentración de la base gravable.

En este contexto, la ampliación de la base del IVA a la tarifa general emerge como un instrumento con alto potencial de recaudo y efectos progresivos mientras se acompañe de un mecanismo de

compensación claro, automático (*IVA Inteligente*)⁸ y plenamente transparente para la población vulnerable. Este puede incluso contemplar esquemas de sobrecompensación para los deciles más bajos de la distribución del ingreso. De manera complementaria, se propone la eliminación progresiva de los *regímenes especiales* y la adopción de un régimen de transición con un horizonte de cinco a diez años, lo que permite atenuar los costos de ajuste y facilitar su viabilidad política.

La ampliación de la base del impuesto sobre la renta de las personas naturales constituye otro elemento central del paquete de propuestas por el lado de los ingresos. En la actualidad, el umbral efectivo de entrada al sistema es elevado al compararlo internacionalmente, lo que exceptúa a una fracción significativa de la población económicamente activa con capacidad contributiva. Se debe reducir progresivamente dicho umbral desde niveles cercanos a 3.5 salarios medianos⁹ hasta aproximadamente un salario mediano. Es decir, a través de un régimen de transición que permita a los hogares adaptarse gradualmente. Este ajuste contribuye a fortalecer el recaudo, el contrato fiscal y la percepción de equidad del sistema tributario. No obstante, su efectividad depende de un fortalecimiento sustancial de la administración tributaria, mejoras en los sistemas de información y la implementación de incentivos a la formalización laboral y empresarial. En ausencia de una base robusta, la ampliación del universo de contribuyentes tiene efectos limitados.

UNA GRAN PRIORIDAD:

Colombia debe ampliar la base del impuesto sobre la renta de las personas naturales.

Debe ser un proceso gradual para que los hogares se ajusten.

Alberto Carrasquilla,
Diego Guevara y
Marc Hofstetter

Paralelamente es indispensable abordar la tributación empresarial desde una perspectiva de eficiencia y neutralidad. La coexistencia de



⁸ *IVA inteligente* es un esquema de devolución o compensación focalizada del IVA dirigido a hogares de menores ingresos, mediante transferencias monetarias automáticas y periódicas que buscan neutralizar el efecto regresivo del impuesto al consumo.

⁹ *Salario mediano* divide a la población trabajadora en dos partes iguales: 50% gana más y el otro 50% menos. No se refiere al salario mínimo que está en el 50% de los que ganan menos.

tasas efectivas cercanas al 60% con un entramado complejo de exenciones y beneficios sectoriales genera distorsiones significativas en la asignación de recursos e incentiva estrategias de elusión. Frente a ello, se plantea una reducción sustancial de la tasa efectiva del impuesto sobre la renta empresarial hacia niveles cercanos al 30%, acompañada de la eliminación integral de las exenciones vigentes. Esta estrategia permite ampliar la base gravable, reducir la dispersión de tasas efectivas entre sectores y mejorar la competitividad del país sin sacrificar el recaudo estructural.

En conjunto, las propuestas delinear una estrategia de recomposición fiscal. Parte del reconocimiento explícito de las restricciones institucionales, económicas y políticas existentes y plantea su corrección mediante cambios graduales, consistentes y verificables. Su implementación exige un alto grado de coordinación institucional y la construcción de acuerdos políticos amplios que otorguen estabilidad y credibilidad al marco de política económica. El eje de esta estrategia reside en la consolidación de un marco fiscal coherente, orientado a sostener el gasto social, estabilizar la trayectoria de la deuda pública y fortalecer la credibilidad del marco fiscal de largo plazo.

C ONCLUSIONES Y EXPECTATIVAS

La coyuntura fiscal actual no responde a hechos aislados del último lustro, sino que es el resultado de una configuración fiscal que se viene consolidando a lo largo de las últimas tres décadas. Obedece, en gran medida, a características estructurales de la economía. El recuento de los acontecimientos fiscales recientes — e incluso de la última década— muestra cómo se acumula una presión significativa sobre las finanzas públicas, reduciendo de forma progresiva el margen de maniobra fiscal. Esta dinámica está determinada por el fortalecimiento de la inflexibilidad del gasto que crece de manera sostenida y por la incapacidad estructural del Estado para expandir el recaudo de forma suficiente. En conjunto, estos factores conducen a un deterioro persistente de las finanzas públicas que difícilmente puede revertirse en el corto plazo.

En este contexto, para 2026 se estima que el gasto inflexible del PGN represente entre el 88% y el 91.4% del gasto total [CARF 2025e; MinHacienda 2025e]. Los desequilibrios fiscales tienden a mantenerse en niveles elevados en ausencia de nuevas reformas tributarias, con un déficit fiscal total superior al 6% del PIB y un déficit primario cercano al 2% [CARF 2025c]. Este escenario refleja la persistencia de un alto componente de gastos obligatorios, el creciente costo del servicio de la deuda y la adopción de medidas extraordinarias, sin que ello modifique sustancialmente la tendencia observada en los últimos años. Esto limita de manera significativa el margen de maniobra fiscal y mantiene una elevada exposición a choques internos y externos, aunque dentro de un marco fiscal relativamente previsible. Por lo tanto, es razonable anticipar que la dinámica fiscal en 2026 será similar a la observada en 2025.

Que el gasto inflexible del PGN represente entre el 88% y el 91.4% del gasto total

IMPLICA...

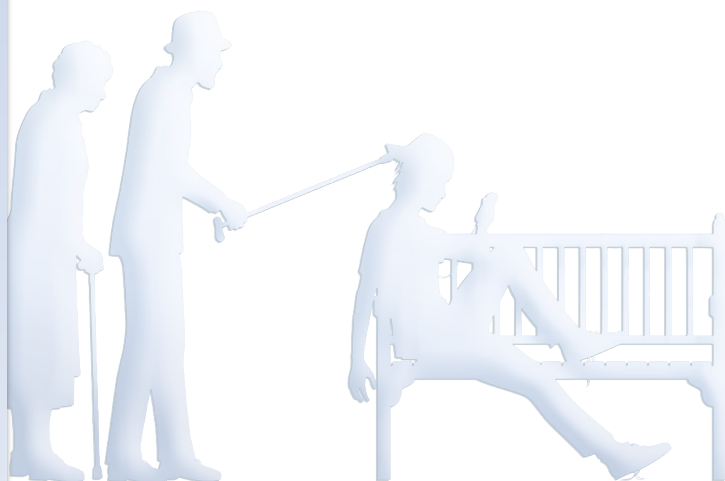
nuevas reformas tributarias, si no el déficit fiscal será superior al 6% del PIB.

Alberto Carrasquilla,
Diego Guevara y
Marc Hofstetter

El análisis sugiere que de no mediar cambios estructurales, el comportamiento de las finanzas públicas en los próximos años puede mantenerse en condiciones similares a las actuales. En este sentido, es imperativo identificar qué transformaciones son viables para modificar la tendencia vigente, cuáles son los mecanismos que fortalezcan de manera sostenible el recaudo, y a la vez, los instrumentos que amplíen el margen de maniobra fiscal. Esto incluye reformas al gasto —pero dada la inflexibilidad creciente se reduce la acción en ese frente y se refuerza la necesidad de nuevos tributos, incluidos aquellos sobre la informalidad—, una reflexión sensata sobre el IVA y sobre el umbral de declaración renta de personas naturales. A lo anterior se suma que una parte sustancial del gasto inflexible se encuentra asociada a derechos de rango constitucional y obligaciones legales; un verdadero desafío que debe garantizar su sostenibilidad sin comprometer la estabilidad fiscal de largo plazo.

2

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO



LIGIA MELO BECERRA¹

JULIÁN PARRA POLANIA²

JULIANA JARAMILLO E.³

¹ Investigadora principal, Unidad de Investigaciones del Banco de la República.

² Investigador principal, Unidad de Investigaciones del Banco de la República.

³ Investigadora Junior, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, Cartagena.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la estructura poblacional en Colombia experimenta grandes transformaciones. Estudiar y seguir estos cambios es crucial porque están ocurriendo a mayor velocidad que la tendencia histórica [Acosta N. et al. 2026], con una caída acelerada de la fecundidad, y con heterogeneidad regional persistentemente alta [Turra y Fernandes 2021; Urdinola 2021]. En lo que va del siglo veintiuno, la migración hacia y desde Colombia alcanza números récord con respecto a la última década [Tribín U. et al. 2020]. Por otra parte, en 2024 se registran cerca de 450,000 nacimientos, una caída de 12% frente a 2023; año en que la esperanza de vida al nacer ronda los 76 años pese a que durante 2020 y 2021 el país observa las tasas de mortalidad más altas de las últimas dos décadas causadas por la pandemia del COVID-19.

Estos cambios demográficos reflejan e impactan el comportamiento de la economía y el bienestar del país. Las tendencias demográficas futuras, aunque difíciles de predecir, tienen un efecto directo en la provisión y financiación de bienes públicos como las pensiones, la salud y la educación, así como sobre el empleo, la productividad, el crecimiento económico y el bienestar general de la población [André et al. 2024; Solow 1956].

Las proyecciones más recientes de United Nations (UN) [2024a] y datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) [2025g] señalan que la población nacional alcanzará su máximo nivel entre 2040 y 2050, para posteriormente iniciar una fase de disminución. Las proyecciones difieren en cuanto al momento exacto y el nivel del pico debido a que la evolución de los patrones poblacionales depende de las futuras tendencias de la fecundidad, la mortalidad y la migración. Estas diferencias sugieren que para diseñar políticas públicas adecuadas es necesario tener en cuenta

escenarios potenciales que reflejen las incertidumbres relacionadas con la fecundidad y la migración.

TENDENCIAS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO

La transición demográfica¹ es uno de los fenómenos más significativos en el planeta durante los últimos dos siglos [Bloom 2011; Lee 2008]. El proceso comienza en Europa occidental en el siglo diecinueve, y se extiende al resto del mundo con una notable variabilidad en cuanto a su momento de inicio, intensidad y ritmo de desarrollo. Para mediados del siglo veinte, la mayoría de los países en Latinoamérica observan una marcada y rápida reducción en las tasas de fecundidad y desde principios de ese siglo se registran aumentos en la esperanza de vida al nacer. Estas tendencias dan lugar a un *bono demográfico*, impulsado por un crecimiento de la población en edad de trabajar (15 a 64 años) en comparación con el crecimiento de la población dependiente (niños y ancianos).

En Colombia, la *tasa de dependencia* pasa de 160 personas dependientes por cada 100 en edad de trabajar en 1960, a casi 60 por cada 100 en 2024.² Esta caída en esta tasa permite una mayor disponibilidad de mano de obra y menos presión económica por parte de la población dependiente, impulsando el crecimiento económico. No obstante, para aprovechar plenamente este mayor crecimiento debido al *bono demográfico* es fundamental realizar inversiones sustanciales en capital humano, garantizando que la creciente fuerza laboral alcance una alta productividad y formalidad laboral [Urdinola 2021].

Además, a largo plazo, este descenso en la fecundidad también significa un aumento considerable del porcentaje de personas mayores dependientes frente a un menor número de personas en



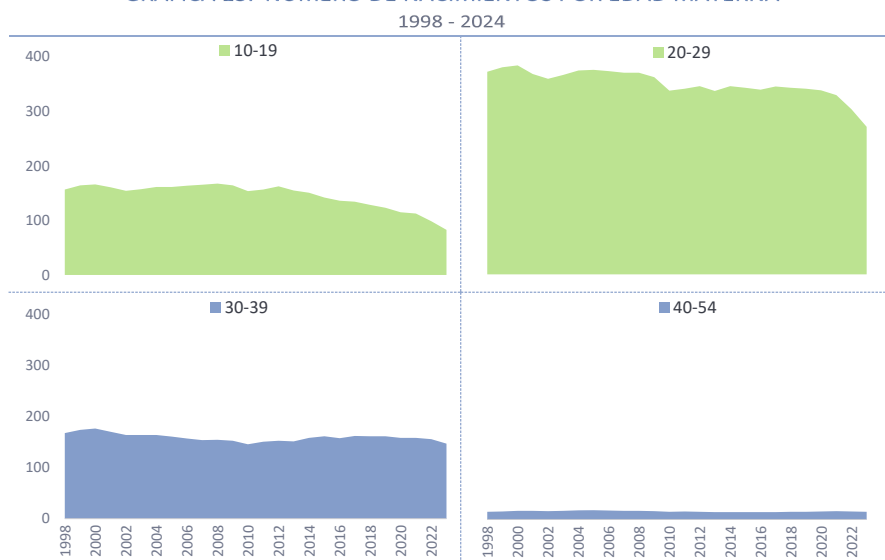
¹ Transición demográfica entendida como el proceso de cambio de altas a bajas tasas de fecundidad acompañado de un aumento en la esperanza de vida.

² La discusión sobre la arbitrariedad de estas edades como límite para la dependencia o productividad de una persona es muy nutrida (ver Dorling y Gietel B. [2017]). Sin embargo, actualmente estas son las edades más utilizadas y permiten la comparación entre países.

edad de trabajar. UN [2024a] estima que la población entre 15 y 64 años pasará de ser el 70% de la población en 2024 al 65% en el 2050. Por su parte, la población mayor de 65 años se duplicará pasando de ser el 10% de la población en el 2024 a ser el 20% en 2050. Este aumento no será compensado por la caída de niños y jóvenes que pasará del 20% en 2024 a cerca del 15% en 2050. Esto significa que en las próximas décadas, la *tasa de dependencia* puede volver a aumentar si la fecundidad sigue bajando y la esperanza de vida continúa creciendo.

La caída de la fecundidad en Colombia comienza a mediados de la década de 1960 y ocurre de manera simultánea en la mayoría de las regiones del país [Jaramillo E. 2024]. La fecundidad pasa de un promedio de siete hijos por mujer en 1960 a tres en 1985, y se reduce a 1.1 en 2024, ubicándose por debajo del nivel de reemplazo poblacional (2.2 hijos por mujer). Esta tendencia descendente se observa al desagregar por nivel educativo, estado civil y nivel de aseguramiento en salud de las madres [Jaramillo E. y Rodríguez 2025].

GRÁFICA 13. NÚMERO DE NACIMIENTOS POR EDAD MATERNA

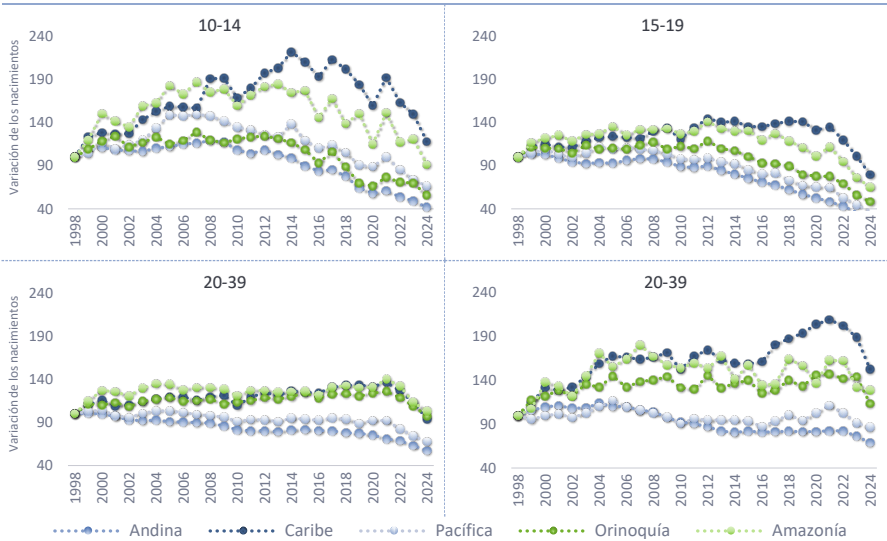


Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Vitales DANE [2025i]

La evolución reciente de los nacimientos en el país revela una disminución sostenida en todos los grupos de edad que se

profundiza a partir del año 2020 (Gráfica 13). Entre 1998 y 2024, los nacimientos se concentran principalmente en mujeres de 20 a 29 años, aunque se aprecia una expansión progresiva hacia grupos de edad más avanzados (30 a 39 años). Paralelamente, la participación de las madres adolescentes de 10 a 19 años disminuye de manera sostenida, especialmente después de 2015, si bien continúa representando alrededor del 20% del total de nacimientos. Esta persistencia de la maternidad temprana es preocupante porque se asocia con un mayor riesgo de mortalidad materna y neonatal entre las jóvenes, así como con consecuencias adversas sobre el bienestar físico y emocional de las menores [Mattsson et al. 2024]. Esta realidad, a su vez, limita sus oportunidades educativas y laborales, afecta su trayectoria económica y aumenta la probabilidad de dependencia de programas de asistencia social [Doria et al. 2021]. Este patrón sugiere que si bien la fecundidad total disminuye de manera sostenida, la caída podría profundizarse en los próximos años si se mantienen los esfuerzos requeridos para la reducción del embarazo infantil y adolescente.

GRÁFICA 14. VARIACIÓN EN EL NÚMERO DE NACIMIENTOS POR REGIÓN
1998 - 2024

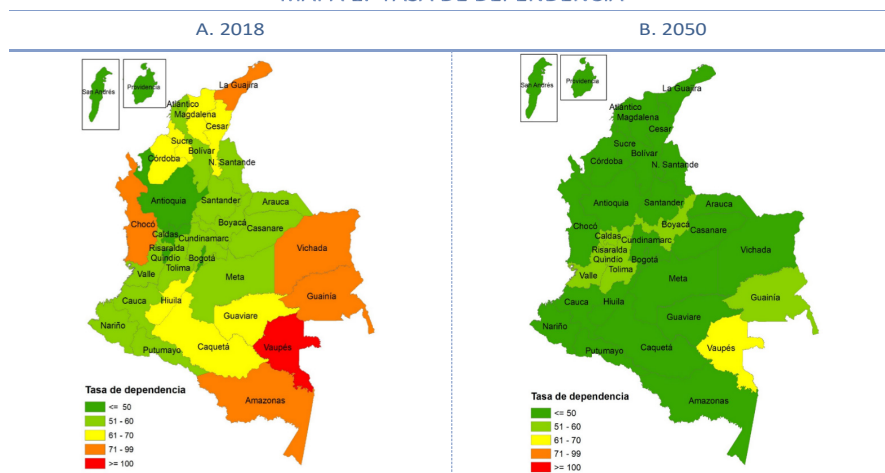


Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Vitales DANE [2025i]

Pese a que la fecundidad cae en todos los departamentos, para 2024 persisten algunas brechas considerables. Departamentos como Nariño, Caldas y Bogotá registran tasas de fecundidad inferiores a 0.9, mientras que Huila, La Guajira y Vaupés mantienen niveles cercanos a 2. Las variaciones en la cantidad de nacimientos por grupos de edad materna y región entre 1998 y 2024 corroboran la heterogeneidad regional (Gráfica 14). En todos los grupos de edad se observa una disminución sostenida de los nacimientos en la región Andina, tendencia que contrasta con la persistencia o incluso el aumento relativo en regiones como la Amazonía, el Caribe y la Orinoquía.

Las diferencias en las dinámicas demográficas también se reflejan en las tasas de dependencia departamental y en sus proyecciones futuras. Entre 2005 y 2018, esta tasa disminuye cerca de un 10% en todos los departamentos, principalmente por la reducción en la dependencia infantil (Mapa 1.A).

MAPA 1. TASA DE DEPENDENCIA



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2018 [DANE 2021] y proyecciones demográficas [DANE 2025g]

En contraste, la dependencia de las personas mayores de 65 años aumenta en las últimas dos décadas, reflejando el envejecimiento de la población. DANE [2025g] estima para 2050 que la tasa de dependencia aumenta en algunos departamentos en la región

Andina, se mantiene estable en el Caribe y disminuye en la Amazonía, el Pacífico y algunos de la Orinoquía (Mapa 1.B).

Estas diferencias regionales en el país imponen retos diferenciados. Por lo tanto es indispensable considerar los posibles impactos del cambio demográfico sobre la fuerza de trabajo, el crecimiento económico y las finanzas públicas, para comprender mejor los retos y oportunidades que trae el cambio poblacional.

NACIMIENTOS, FUERZA LABORAL Y PRODUCCIÓN

El reciente desplome de los nacimientos en Colombia es uno de los componentes primordiales del profundo cambio demográfico que enfrenta el país. Este fenómeno, que se ha acelerado principalmente tras la pandemia y supera significativamente las proyecciones oficiales del DANE [2025g], no solo transforma la estructura por edades de la población, sino que también tiene implicaciones sobre el tamaño de la fuerza laboral o de trabajo —entendida como el conjunto de personas que están empleadas o buscan empleo—, y por tanto, sobre el crecimiento de la producción y los sistemas de protección social.

Comprender estas dinámicas es esencial para anticipar los retos económicos de las próximas décadas. Más allá del aumento de la proporción de adultos mayores, uno de los efectos determinantes del envejecimiento poblacional sobre la economía es la reducción del número de personas que participan directamente en la producción de bienes y servicios.

La fuerza laboral disminuye cuando se reducen los nacimientos.

Si la productividad de esa fuerza laboral no aumenta, la economía para de crecer y hasta puede *decrecer* en las próximas décadas.

Ligia Melo Becerra
Julián Parra P.
Juliana Jaramillo E.

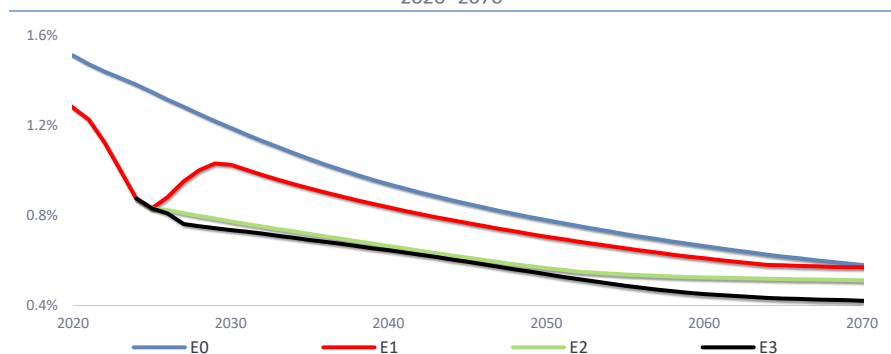
Los autores estiman cómo la reciente caída en los nacimientos y su evolución futura afectan el tamaño de la fuerza de trabajo y el crecimiento del PIB. Al incorporar esta nueva realidad demográfica

en las proyecciones poblacionales, la disminución sustancial de la fuerza laboral futura es evidente y ocurre antes de lo que se pronosticaba hace apenas pocos años. Adicionalmente, como consecuencia de esta reducción y en ausencia de políticas efectivas o fenómenos que mitiguen este impacto —por ejemplo, la automatización del trabajo—, **EL CRECIMIENTO DEL PIB TIENDE A REDUCIRSE GRADUALMENTE HASTA LLEGAR A SER NULO O INCLUSO NEGATIVO ANTES DE 2070.**

○ ESCENARIOS DE PROYECCIÓN: TASA DE NACIMIENTOS

Las cuatro sendas de proyección de la tasa de nacimientos de Colombia hasta 2070 —calculada como el cociente entre la cantidad de nacimientos de un año y la población total del año anterior— identifican diferentes escenarios (Gráfica 15). El escenario inicial (E0) corresponde a la senda calculada con base en las proyecciones poblacionales de DANE [2025g], publicadas en julio de 2025. Los datos de nacimientos observados hasta ese mismo mes, en los registros de estadísticas vitales DANE [2025i] revelan una caída mucho más pronunciada (esto explica las diferencias entre la proyección del DANE [2025g] y estas *proyecciones alternativas hasta 2025*). A partir de esos datos se construyen tres escenarios:

GRÁFICA 15. ESCENARIOS DE PROYECCIÓN DE LAS TASAS DE NACIMIENTO
2020 -2070



Nota: El escenario oficial se calcula a partir de los datos de nacimientos y población —a nivel nacional— de las proyecciones 2018-2070 DANE [2025h]. Los datos corresponden a la actualización realizada en julio de 2025.

Fuente: Cálculos propios con datos de DANE [2025h] y UN [2024b]

ESCENARIO 1 (— E1): supone que la caída reciente es temporal y se revierte parcialmente en los próximos años para luego retornar al ritmo proyectado por DANE para los correspondientes niveles de la tasa de nacimientos actualizada.

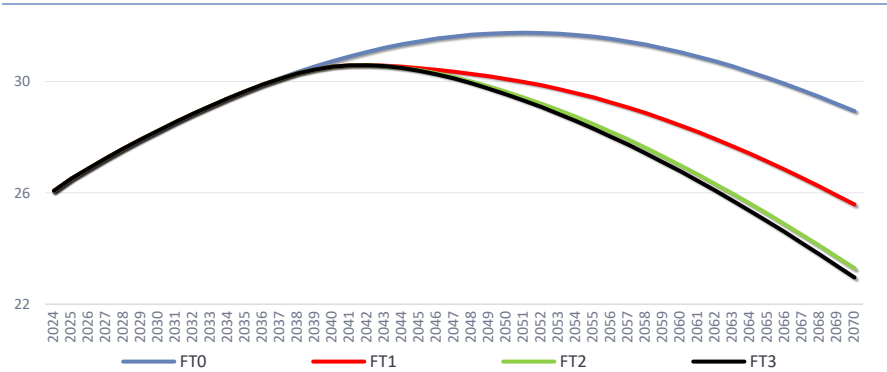
ESCENARIO 2 (— E2): supone que la caída reciente no se revierte y desde 2026 retoma un ritmo de descenso igual al promedio entre el correspondiente a las proyecciones de DANE [2025i] y el escenario de baja fecundidad de UN [2024b].

ESCENARIO 3 (— E3): supone que la reducción de los nacimientos desde 2026 continúa al ritmo proyectado en el escenario de baja fecundidad para los niveles correspondientes de la tasa de nacimientos actualizada [Ibid.].

○ IMPACTO SOBRE LA FUERZA LABORAL FUTURA

Los datos de nacimientos correspondientes a estos tres *escenarios alternativos* se incorporan a la matriz de población proyectada por DANE y de allí en adelante se permite que la población evolucione de acuerdo con la dinámica implícita en esa matriz —esto es, se toma en cuenta cuántas personas de cada edad específica sobreviven de un año a otro—. Esto genera tres conjuntos adicionales de proyecciones poblacionales, una para cada escenario alternativo.

GRÁFICA 16. ESCENARIOS DE PROYECCIÓN DE LA FUERZA LABORAL
Millones de personas, 2024 - 2070



Nota: El escenario inicial (FT0) se calcula a partir de datos por edad de población total, proyecciones DANE [2025g] (actualización julio, 2025) y de proporciones de fuerza laboral Parra P. y Ladino R. [2025], a su vez basadas en microdatos de población ocupada o en búsqueda de trabajo 2022-2023 de GEIH [2024b; 2024c] y tendencias de crecimiento de la fuerza laboral CEPAL [2024] para el caso colombiano.

Fuente: Cálculos propios con datos de DANE [2025g]

Estos pronósticos se usan junto a las proporciones estimadas por Parra P. y Ladino R. [2025] para la participación laboral en Colombia, según la edad, con el fin de obtener los escenarios de proyección para el tamaño de la fuerza laboral (Gráfica 16).

Adicionalmente, en el escenario original DANE [2025g],³ la fuerza de trabajo comienza a reducirse en 2052, mientras que en los *escenarios alternativos* la reducción se adelanta a 2043, casi una década.

○ IMPACTO SOBRE EL CRECIMIENTO DEL PIB

El crecimiento del PIB de un país tiene dos fuentes principales: [1] el crecimiento de lo que produce en promedio cada trabajador —es decir, el crecimiento de la productividad—; más [2] el crecimiento de la cantidad de personas que trabajan o en otras palabras, del tamaño de la fuerza laboral.⁴

Si la productividad aumenta o si más personas ingresan al mercado laboral, la economía en su conjunto puede generar más bienes y servicios, lo que se refleja en un mayor PIB. Al tomar esto en cuenta, se estima el efecto de la caída de los nacimientos sobre el crecimiento del PIB, manteniendo constante el aumento de la productividad en 1.5%; un promedio observado para los 20 años anteriores a la pandemia⁵ (2000-2019).

De esta forma, las variaciones en el crecimiento económico ocurren solo como resultado de los cambios en el crecimiento de la fuerza laboral (Gráfica 17). A medida que la fuerza laboral deja de crecer la economía pierde un motor central de expansión.

Hacia 2070 el PIB crecería entre 2.5 y 3.4 pp menos que lo que las características demográficas permiten actualmente (3.1%): el



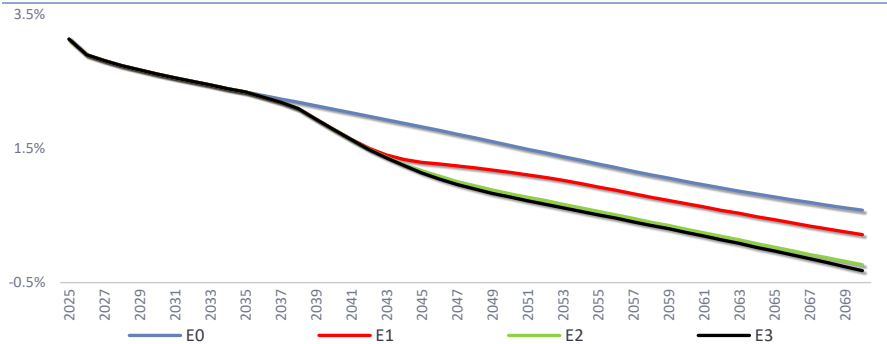
³ Efecto de la caída de nacimientos comienza a generar diferencias entre escenarios con 15 años de retraso, porque esa es la edad mínima legal para trabajar en Colombia según la Ley 1098 [2006].

⁴ Se basa en una identidad matemática simple: *Producción Total Y* puede expresarse como producción por trabajador Y/L , multiplicada por *número de trabajadores L*, y por tanto, *crecimiento Y* es igual a *crecimiento Y/L*, producto por trabajador, más *crecimiento L*, la fuerza laboral.

⁵ Omite cualquier efecto de coyuntura económica y cambios importantes a corto y a largo plazo con la producción por trabajador (como la automatización del trabajo) y el impacto que tiene el envejecimiento sobre la producción agregada por las diferencias de productividad según la edad.

crecimiento puede llegar a ser prácticamente nulo o incluso negativo. En el **escenario original**, el crecimiento en 2070 está **alrededor de 0.6%**. En los **escenarios alternativos** se ubica entre **-0.3% y 0.2% anual** para ese mismo año.

GRÁFICA 17. EFECTO CAÍDA DE NACIMIENTOS SOBRE CRECIMIENTO DEL PIB
2025 - 2070

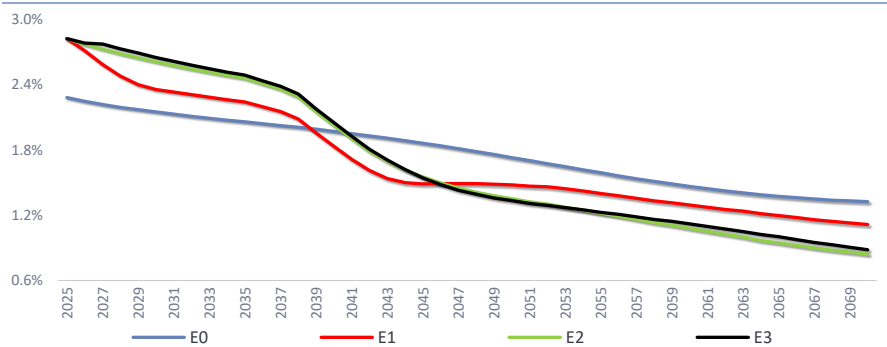


Nota: El escenario inicial (E0) se calcula a partir de las estimaciones de fuerza de trabajo del escenario asociado a las Proyecciones de Población DANE [2025g] presentadas en la Gráfica 16.

Fuente: Cálculos propios con datos tomados de DANE [2025g]

En este caso, la caída actual de los nacimientos tiene inicialmente un efecto positivo sobre el crecimiento del PIB per cápita (que se observa en los escenarios alternativos con respecto al escenario original) por la reducción pronunciada del crecimiento poblacional, mientras la fuerza laboral mantiene su ritmo original de desaceleración (Gráfica 18).

GRÁFICA 18. EFECTO CAÍDA DE NACIMIENTOS SOBRE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA
2025 - 2070



Nota: El escenario inicial (E0) se calcula a partir de las estimaciones de fuerza de trabajo del escenario asociado a las Proyecciones de Población DANE [2025g], presentadas en el Gráfica 16.

Fuente: Elaboración propia con datos de DANE [2025g]

Sin embargo, unos años más tarde, cuando esa caída de los nacimientos comienza a afectar el crecimiento de la fuerza de trabajo, la reducción del crecimiento del PIB per cápita se acelera y la caída acumulada es mayor en los escenarios alternativos.⁶ En esos mismos escenarios, **el crecimiento del PIB per cápita podría llegar a estar en promedio entre el 0.9% y el 1.1% hacia 2070**, muy por debajo de los niveles actuales.

Durante décadas Colombia goza de un *bono demográfico* que se extingue en menos de tres décadas: la fuerza de trabajo crece a una tasa mayor que la población total, lo que contribuye a un crecimiento económico relativamente robusto y facilita la expansión de sistemas de salud, educación y pensiones. En el escenario de las proyecciones poblacionales DANE, ese mayor crecimiento (o menor decrecimiento) de la fuerza laboral con respecto a la población total cesará hacia 2061. En los **escenarios alternativos sucederá entre 2047 y 2053**, es decir, hasta **14 años antes**. El envejecimiento poblacional y el consecuente proceso de extinción de ese bono ejerce presiones significativas sobre el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal.

Es importante señalar que los impactos generados por los cambios en la distribución entre jóvenes y adultos tienen un efecto que en muchas ocasiones se omite: **EL IMPACTO DIRECTO DEL ENVEJECIMIENTO SOBRE EL CRECIMIENTO DEL PIB**. Si este crece menos de lo esperado, los indicadores que miden costos como porcentaje del PIB quedan subestimados.

Las proyecciones que estiman los costos del envejecimiento poblacional en sistemas como el pensional o el de salud resultan altamente imprecisas cuando suponen de forma poco realista un crecimiento económico a tasas alrededor del 3%, lo que no es compatible con el futuro demográfico del país.



⁶ Es natural que en una situación de envejecimiento poblacional el crecimiento del PIB tienda a desacelerarse y que incluso la producción total presente decrecimiento. Eso no siempre implica caída del bienestar promedio de los individuos porque aunque caiga la producción total, la población puede caer a un ritmo mayor, y por tanto, crece el PIB per cápita; indicador apropiado para estudiar el efecto del envejecimiento poblacional sobre la producción.

CAMBIO DEMOGRÁFICO Y BIENES PÚBLICOS

Las transformaciones demográficas actuales y proyectadas modifican de manera estructural los patrones de empleo, el potencial de crecimiento económico y las dinámicas de innovación. Estos cambios también tienen efectos profundos sobre las finanzas públicas, en particular por su impacto en la demanda y el financiamiento de bienes y servicios esenciales como la seguridad social, la educación, la salud y los sistemas de cuidado.

Sobre las implicaciones del cambio demográfico en estos sectores, se examina cómo la disminución sostenida de la fecundidad reduce el tamaño de la población en edad escolar, generando presiones de ajuste sobre el gasto educativo, así como también oportunidades para reasignar recursos hacia mejoras en cobertura y calidad. De otro lado, se analizan las presiones crecientes sobre los sistemas de salud y pensiones que genera el envejecimiento de la población al aumentar el número de beneficiarios, particularmente de adultos mayores que demandan más servicios de salud y que están jubilados, mientras que disminuye el número de cotizantes.

Vale la pena destacar que el cambio demográfico también tiene implicaciones relevantes en otros ámbitos de la política pública, como los sistemas de cuidado de largo plazo y la educación terciaria. La incorporación sistemática de estos sectores en futuras agendas de investigación es clave para comprender de manera integral los desafíos fiscales y distributivos asociados a la transición demográfica.

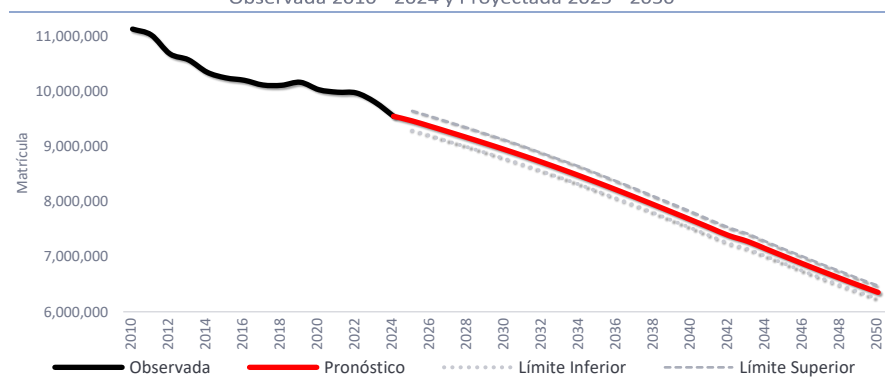
○ IMPACTO DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO EN LA EDUCACIÓN

La transformación demográfica que enfrenta el país, marcada por una disminución sostenida de la fecundidad, implica que las nuevas cohortes de estudiantes serán progresivamente más pequeñas. Esta tendencia ya se evidencia en la caída de la matrícula en los diferentes

niveles educativos, y de acuerdo con las proyecciones de población, continuará en las próximas décadas.

Cálculos basados en registros del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT)⁷ [2021] y en proyecciones demográficas DANE [2025g] indican que el total de estudiantes en educación preescolar, primaria, secundaria y media puede descender a 6,3 millones en 2050; es decir, cerca de 3,1 millones menos matriculados que en 2024 (Gráfica 19).⁸

GRÁFICA 19. MATRÍCULA EN PREESCOLAR, PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA
Observada 2010 - 2024 y Proyectada 2025 - 2050



Fuente: Acosta N. et al. [2026]

El financiamiento de la educación preescolar básica y media depende en gran medida del SGP, cuyos recursos se asignan por estudiante de acuerdo con tipologías por nivel educativo y entidad territorial [DNP 2025c]. De esta forma, cuando en una entidad territorial disminuye el número de estudiantes, los recursos asignados por tipología también caen, mientras que la planta docente y los costos fijos no lo hacen al mismo ritmo. Para compensar estas brechas, se utilizan recursos en un rubro denominado *complemento* del SGP, que en algunas entidades territoriales representa una proporción considerable de la financiación debido a la dinámica demográfica y a la estructura del escalafón docente.



⁷ SIMAT [2021] es una herramienta que permite controlar y organizar el proceso de matrícula en todas sus etapas, así como tener una fuente de información confiable y disponible.

⁸ Ver Acosta N. et al. [2026] para detalles del cálculo de las proyecciones.

La reducción de la matrícula permite incrementar la asignación promedio real por estudiante, al pasar, en pesos de 2025, de COP 2,9 millones en 2010 a COP 6,1 millones en 2025. De mantenerse constante la participación del SGP en el PIB, la inversión por estudiante puede cuadruplicarse hacia 2050, alcanzando cerca de COP 24,4 millones. Este mayor espacio fiscal abre la posibilidad de realizar ajustes en el sistema educativo orientados a mejorar la cobertura, la calidad y la equidad.

En otras palabras:

Si el SGP se mantiene constante, menor número de nacimientos **le permite al Estado gastar cuatro veces más que hoy por estudiante en 2050**; es decir, dar a cada uno mejor calidad, ampliar la cobertura educativa, etc.

Una de las primeras oportunidades está en la educación inicial, donde persisten brechas importantes ya que las coberturas netas en prejardín y jardín se sitúan alrededor del 14%,⁹ lejos de estándares internacionales. Este rezago es crítico, dado el alto retorno social de la educación temprana sobre el desarrollo cognitivo, los resultados posteriores y la movilidad social [Heckman 2011; Heckman y Karapakula 2019]. Adicionalmente, en educación media también persisten desafíos de cobertura y permanencia. La menor presión demográfica permite ampliar cupos, diversificar la oferta y fortalecer la orientación vocacional, contribuyendo a asegurar trayectorias educativas completas. No obstante, si bien el costo de alcanzar coberturas plenas tiende a disminuir conforme caiga la matrícula, un desafío importante es abordar las causas de acceso limitado y abandono escolar, tanto en zonas urbanas como rurales.

Mejorar la calidad educativa es otro de los ámbitos donde el cambio demográfico ofrece oportunidades sustantivas. Una menor cantidad de estudiantes facilita la reducción de la relación alumno-docente, lo que tiene impactos positivos sobre el aprendizaje. En efecto, en un ejercicio realizado con información de colegios para 2022, Acosta N. et al. [2026] encuentran que pasar de grupos de 40 a 20 estudiantes se asocia con aumentos estimados en el puntaje *Saber 11*¹⁰ de 232.3 a



⁹ Cálculo de los autores basados en cifras de MEN [2025].

¹⁰ ICFES [2025b] define el Examen de Estado de la Educación Media (*Saber 11*) como el instrumento de evaluación estandarizada que mide oficialmente la calidad de la educación formal impartida a quienes terminan el nivel de educación media.

239.6 puntos. Al controlar por nivel socioeconómico y características institucionales, este cambio representa un aumento de aproximadamente 0.27 desviaciones estándar, desplazando al estudiante promedio desde un nivel de desempeño inferior al promedio nacional (-0.180) a uno ligeramente superior (0.090). Sin embargo, la relación alumno-docente por sí sola no es suficiente; su impacto depende de manera crítica de la cualificación y formación de los docentes. En efecto, el mismo estudio señala que elevar la proporción de docentes con posgrado de 40% a 60% puede aumentar el puntaje esperado en *Saber 11* de 227.5 a 241.4 puntos. Esto sugiere que la reducción del tamaño de los grupos debe ir acompañada de una estrategia sistemática de formación de maestros que fortalezcan las prácticas pedagógicas y la capacidad de gestión del aula.

El país enfrenta además retos significativos en la distribución territorial y por áreas de la planta docente. En 2022, más del 55% de los docentes del sector oficial tiene posgrado y la mayoría supera los 50 años, por lo que una proporción considerable se jubilará en las próximas décadas. Sin una planeación adecuada, algunos territorios enfrentan aumentos insostenibles en la relación alumno-docente, mientras que otros se benefician de reducciones significativas. La planificación de la planta docente debe considerar la disminución del número de estudiantes, las necesidades territoriales, las áreas de especialización requeridas y el perfil de formación necesario para garantizar una educación de calidad.

Una mayor inversión por estudiante también contribuye a fortalecer la jornada única, mejora la infraestructura escolar, promueve el bienestar socioemocional de docentes y estudiantes y actualiza los currículos frente a las transformaciones tecnológicas, incluida la expansión de la Inteligencia Artificial (IA). La evidencia señala que la calidad educativa depende de múltiples factores interrelacionados, entre ellos, la disponibilidad de tiempo escolar, condiciones ambientales de aprendizaje y formación continua del profesorado [Hanushek y Woessmann 2020; UNESCO 2021].

En resumen, el cambio demográfico representa un desafío, pero también una oportunidad histórica para transformar el sistema educativo colombiano. Aprovechar este momento requiere planear

la transición de manera estratégica, articulando el ajuste de la planta docente, la expansión de niveles críticos como la educación inicial y una apuesta decidida por la mejora de la calidad y la equidad.

○ IMPACTO DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO EN EL SISTEMA DE SALUD

El sistema de salud colombiano enfrenta una coyuntura compleja marcada por tensiones financieras crecientes, mayores demandas de atención y una transformación acelerada en la estructura demográfica. Desde la implementación de la Ley 100 [1993], el país logra avances significativos en cobertura y acceso; sin embargo, la sostenibilidad financiera del sistema continúa siendo frágil. El régimen contributivo depende de las cotizaciones laborales, pero la alta informalidad limita la base de aportantes. Como resultado, una proporción importante de la población pertenece al régimen subsidiado (alrededor del 50%), financiado con recursos del PGN. A esto se suman factores como el aumento de servicios no incluidos en el plan básico, y los problemas financieros de Entidades Promotoras de Salud (EPS) e Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS).

El envejecimiento de la población introduce presiones estructurales adicionales sobre el sistema de salud. Los cambios en la distribución de la población por edad, junto con la transición epidemiológica hacia enfermedades crónicas y el aumento sostenido en los costos médicos, incrementan de forma considerable las necesidades de financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS).

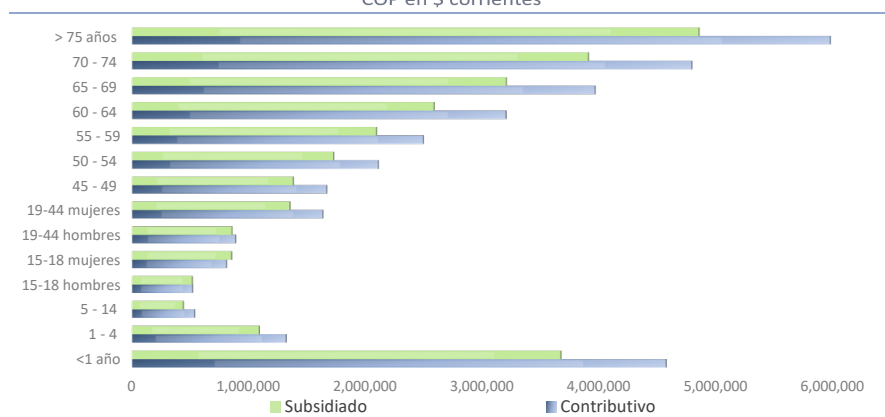
Comprender estas dinámicas es fundamental para anticipar los desafíos de las próximas décadas y orientar reformas que aseguren la sostenibilidad del sistema. Uno de los mecanismos más sensibles al envejecimiento es la Unidad de Pago por Capitación (UPC), que corresponde a la prima anual de aseguramiento que se reconoce por cada afiliado.

La UPC es diferenciada por sexo y edad, y aumenta en los grupos de mayor edad, dado que presenta más prevalencia de enfermedades crónicas, mayor complejidad clínica y más hospitalizaciones. Así, un afiliado mayor de 75 años puede costar varias veces más que una

persona entre 19 y 44 años, grupo que hoy concentra la mayor parte de afiliados (Gráfica 20). De esta forma, conforme aumenta la proporción de adultos mayores, el gasto por UPC crece de manera significativa.

GRÁFICA 20. VALOR DE LA UPC EN 2025

COP en \$ corrientes



Fuente: Resolución 2717 [2024]

Las proyecciones demográficas DANE [2025g] muestran que los grupos etarios de alto costo aumentarán sustancialmente en las próximas décadas. Esto coincide con tendencias epidemiológicas que ya ejercen presión sobre el gasto: las Enfermedades Crónicas no Transmisibles (ECNT) explican más del 60% de las muertes en el país, y se estima que sus costos aumenten cerca de 40% en términos reales entre 2022 y 2030 [Melo B. et al. 2023]. De no fortalecerse las estrategias preventivas, la demanda por servicios especializados, medicamentos de alto costo y procedimientos complejos crecerá aún más.

Para estimar el impacto del cambio demográfico sobre el financiamiento futuro del sistema, Botero G. et al. [2026] utiliza un Modelo de Equilibrio General Computable (MEGC) calibrado para 2023. Este incorpora la estructura del mercado laboral formal e informal, las distintas fuentes de financiamiento, la composición de los hogares, la afiliación por edad y sexo, y la evolución de la UPC. Bajo las proyecciones poblacionales DANE [2025g], incluyendo los recursos del SGP, las transferencias del GNC al sistema de salud pasan de 2.6% del PIB en 2023 a 7.1% en 2070. Esto convierte el gasto

en salud en uno de los componentes más dinámicos del gasto público.

El incremento proyectado plantea serios desafíos para la sostenibilidad fiscal. De mantenerse las tendencias actuales, el gasto en salud absorbería una proporción creciente del PGN, que reduce el margen disponible para financiar otros bienes públicos esenciales. Frente a este escenario, es indispensable avanzar en una estrategia integral que combine varios frentes de acción. En primer lugar, la formalización laboral se convierte en una oportunidad para ampliar la base de cotizantes y reducir la dependencia de los recursos fiscales. Esto requiere políticas que incentiven la vinculación formal, reduzcan los costos no salariales, y fortalezcan los mecanismos de inspección, vigilancia y control.

En segundo lugar, es necesario mejorar la eficiencia del gasto. Esto implica fortalecer la gestión del riesgo por parte de las EPS, avanzar hacia modelos de atención integral centrados en el paciente y ampliar los mecanismos de pago por resultados. Así mismo, se deben aprovechar oportunidades de ahorro mediante compras centralizadas de medicamentos, tecnologías y procedimientos, especialmente frente al crecimiento proyectado de las ECNT que exigen ampliar estrategias de prevención, tamizaje temprano y manejo continuo de condiciones crónicas.

En tercer lugar, las proyecciones sugieren la conveniencia de revisar periódicamente los ponderadores etarios de la UPC, en particular para los grupos de mayor edad. Una actualización metodológica basada en información reciente de uso y costos mejora la precisión del cálculo y permite anticipar con mayor realismo las necesidades de financiamiento.

En conjunto, estos elementos muestran la urgencia de emprender reformas estructurales que fortalezcan las fuentes de financiamiento, incrementen la eficiencia del gasto y preparen el sistema para atender de manera adecuada a una población cada vez más envejecida y con mayor carga de enfermedad. Finalmente, el país debe fortalecer su capacidad de planificación de largo plazo, integrando las proyecciones demográficas en el diseño fiscal, presupuestal y de política social, considerando que las decisiones de

política tomadas hoy serán determinantes para la sostenibilidad del sistema de salud en las próximas décadas.

○ IMPACTO DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO EN SISTEMA DE PENSIONES

El envejecimiento de la población afecta el régimen público del sistema pensional colombiano, administrado por Colpensiones y basado en un esquema de reparto intergeneracional. En este modelo, las pensiones de los jubilados se financian con las cotizaciones de los trabajadores actuales. Para garantizar la sostenibilidad de este mecanismo es fundamental mantener una proporción relativamente alta de personas jóvenes cotizando por cada adulto mayor.

Durante varias décadas, hasta finales de los años ochenta, la relación entre personas de 20 a 60 años y aquellas de 61 años o más se mantuvo cercana a 8. Desde entonces, esta proporción disminuye aceleradamente a aproximadamente 4 en 2025. Según las proyecciones de población DANE [2025g], para el año 2070 esta cifra caerá a 1.4. Es evidente el proceso de rápido envejecimiento de la población. De acuerdo con los escenarios alternativos ([ver Escenarios de Proyección: Tasa de Nacimientos](#)), la relación entre esos grupos de edad puede ubicarse entre 1 y 1.2 para ese mismo año.

Este cambio demográfico afecta directamente la capacidad de pago de todo el sistema pensional y exige mayores transferencias del GNC para su financiamiento. Por un lado, incide indirectamente en el Régimen de Ahorro (RAIS) porque la reducción del tamaño relativo de la fuerza laboral disminuye la demanda de capital, y con ello, la rentabilidad de las inversiones de los fondos pensionales.

Por otro lado, este cambio impacta directamente el Régimen de Reparto de Prima Media (RPM), donde tanto el crecimiento de la productividad como el de la fuerza laboral son esenciales para su sostenibilidad ([ver Arias R. y Parra P. \[2021\]](#)). La desaceleración e incluso el eventual decrecimiento de la fuerza de trabajo —a tasas entre -0.5% y -1.7% dependiendo del escenario de nacimientos considerado— hace que el RPM enfrente una situación equivalente a experimentar rentabilidades reales negativas permanentes sobre los aportes.

Antes de la pandemia, las transferencias del GNC a Colpensiones representan en promedio entre 1.0% y 1.1% del PIB (ver [MinHacienda \[2020\]](#)). El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) [2025d] estima que ese valor alcanzará 2.1% del PIB en 2029, bajo el supuesto de un crecimiento económico del 3%; un supuesto optimista frente a la estimación de crecimiento económico para ese mismo año (ver [Escenarios de Proyección: Tasa de Nacimientos](#)) con base en las proyecciones poblacionales DANE [2025g] que es de 2.5%. Sin una reforma que reduzca el tamaño del RPM o ajuste sus parámetros —edad de pensión o tasa de reemplazo—, el envejecimiento poblacional implicará un aumento aún mayor del costo relativo de este régimen para la nación después de 2030.

CONCLUSIONES

En las últimas décadas, Colombia entra en una transformación demográfica profunda y acelerada. Entre 2005 y 2018, el número de niños y adolescentes entre 0 y 14 años se reduce de 13 millones a 10 millones aproximadamente, mientras que la población mayor de 60 años aumenta de menos de cuatro millones a seis millones aproximadamente. Este cambio no es una proyección lejana: ya ocurre y tiene implicaciones directas sobre la oferta laboral y la sostenibilidad de los sistemas económicos y sociales del país.

En el corto y mediano plazo, la disminución de los nacimientos y el aumento de la esperanza de vida acelerarán el envejecimiento poblacional, reduciendo el crecimiento de la población en edad de trabajar y aumentando la proporción de personas dependientes, particularmente adultos mayores. La reciente caída de la fecundidad tiene efectos persistentes sobre el tamaño de la fuerza laboral y el potencial de crecimiento económico, al limitar la expansión del factor trabajo y aumentar las presiones sobre el gasto público en pensiones, salud y

Este panorama no implica un colapso económico inevitable,

PERO SÍ EXIGE

planeación temprana y políticas coordinadas para la transición.

Ligia Melo Becerra
Julián Parra P.
Julianna Jaramillo e.

cuidado de largo plazo. Aunque este panorama no implica un colapso económico inevitable, sí exige una planeación temprana y políticas públicas claras y coordinadas que permitan gestionar la transición.

En este contexto, los desafíos y oportunidades de los sistemas de educación, pensiones, salud y cuidado en Colombia se redefinen simultáneamente. En educación, la reducción de la matrícula abre un espacio fiscal y de planificación que debe aprovecharse para mejorar la calidad, la equidad, la pertinencia y la cobertura, especialmente en educación inicial. Este proceso exige fortalecer la formación docente, optimizar la gestión de la planta educativa y revisar las reglas de financiamiento para garantizar una asignación eficiente de los recursos. Además, la mejora de la relación alumno-docente representa oportunidades clave para elevar los aprendizajes y avanzar hacia un sistema más equitativo y eficaz.

En salud, el envejecimiento poblacional y el aumento previsto en las enfermedades crónicas incrementan significativamente los costos del sistema durante las próximas décadas. A esto se suma la persistente informalidad laboral que limita la capacidad de recaudo mediante cotizaciones y desplaza mayor presión hacia el financiamiento fiscal. Frente a este panorama, el país necesita reforzar la promoción y la prevención, actualizar los ponderadores etarios de la UPC, mejorar la eficiencia del gasto mediante mecanismos de pago por resultados y fortalecer la gestión del riesgo. También es crucial evaluar la sostenibilidad de la expansión del Plan Básico de Salud (PBS) para equilibrar acceso, calidad y viabilidad fiscal.

En pensiones, que hoy funciona predominantemente bajo esquemas de reparto intergeneracional, el descenso de los nacimientos y el rápido envejecimiento poblacional desafían su sostenibilidad. Ello subraya la necesidad de avanzar progresivamente hacia mecanismos en los que cada generación financie su propia vejez mediante el ahorro, reforzando la solidaridad de carácter intrageneracional.

Estos sectores comparten desafíos estructurales que deben abordarse de manera articulada. En primer lugar, la reasignación estratégica del gasto público. La reducción del gasto relativo en educación puede liberar recursos para atender el creciente costo de

los sistemas de salud y pensiones, siempre y cuando exista una planificación fiscal integrada y de largo plazo. En segundo lugar, la adaptación institucional porque tanto la planta docente como la infraestructura del sistema de salud requieren transformaciones para responder a las nuevas estructuras poblacionales y demandas sociales. En tercer lugar, la equidad territorial —como el cambio demográfico no es homogéneo, algunos territorios enfrentan despoblamiento y envejecimiento acelerado mientras otros mantienen presiones de demanda— requiere políticas que se adapten a estas diferencias para evitar la ampliación de las desigualdades regionales.

A su vez, se prevé que las políticas públicas orientadas a aumentar el acceso a la educación superior continúen reduciendo las tasas de fecundidad en países como Colombia [Bloem y Villero 2024], mientras que los programas dirigidos a elevar la natalidad mediante incentivos financieros y reducción de costos asociados a la maternidad tienden a tener efectos limitados [Ouedraogo et al. 2018; Shen et al. 2020]. Por el contrario, las políticas públicas diseñadas para adaptarse al creciente peso demográfico de la población adulta mayor —como el aumento gradual de las edades de retiro, la revisión de beneficios jubilatorios, la flexibilización laboral en edades avanzadas y la promoción de una vida más activa y saludable en la tercera edad— resultan más promisorias para fomentar una vejez laboralmente más productiva y socialmente integrada [André et al. 2024; FSC et al. 2023; OECD 2023c].

En síntesis, Colombia dispone de una ventana limitada para aprovechar los beneficios del *bono demográfico*. El envejecimiento poblacional y la reducción sostenida de la población en edad de trabajar imponen desafíos para el empleo, la sostenibilidad de los sistemas de salud y pensiones, y el crecimiento económico de largo plazo. En este contexto, el retraso en la adopción de reformas incrementa el costo de los ajustes futuros y reduce los

URGENTE

Una población envejeciendo más rápido de lo proyectado, un sistema de salud en crisis y unos proyectos de reforma que no contemplan la presión del cambio poblacional exigen **retomar seriamente a la demografía económica**.

Cecilia López Montaña

márgenes de maniobra de la política pública. Resulta, por tanto, indispensable anticipar esta transición mediante decisiones oportunas que fortalezcan el capital humano, promuevan aumentos sostenidos de la productividad y adapten las instituciones laborales y de protección social a la nueva estructura demográfica. La capacidad del país para sostener el crecimiento y el bienestar en las próximas décadas depende en buena medida de que las políticas públicas logren transformar esta ventana demográfica en una oportunidad para una economía más productiva, inclusiva y resiliente.

3

DESIGUALDADES TERRITORIALES EN LA EDUCACIÓN



ADOLFO MEISEL ROCA¹
BRANDON NIETO M.²

¹ Rector de la Universidad del Norte, Excodirector del Banco de la República.

² Profesor catedrático y asistente de investigación de Universidad del Norte.

DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y EDUCATIVAS

Colombia es un país con profundas desigualdades económicas entre sus regiones. Una de las dimensiones más clara de esas desigualdades —a la vez causa y efecto— es la inmensa diferencia en su capital humano. Durante el siglo veintiuno, las regiones periféricas tienen un crecimiento económico mucho menor que el resto del país.

GRÁFICA 21. CRECIMIENTO PIB PER CÁPITA 2000 Y 2024 VS PIB PER CÁPITA 2000
Divergencia Beta¹



Nota: Se excluyen del análisis a los departamentos de Arauca y Casanare por su alto nivel de ingresos per cápita al inicio del período que se explican principalmente por las explotaciones de gas y petróleo, situación atípica en su proceso de crecimiento (-33% y -52% respectivamente entre los años 2000 y 2023).

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas Nacionales Departamentales DANE [2025b]

Es decir, los departamentos del país divergen en su nivel de PIB *per cápita*: aquellas entidades territoriales con mayores ingresos en el

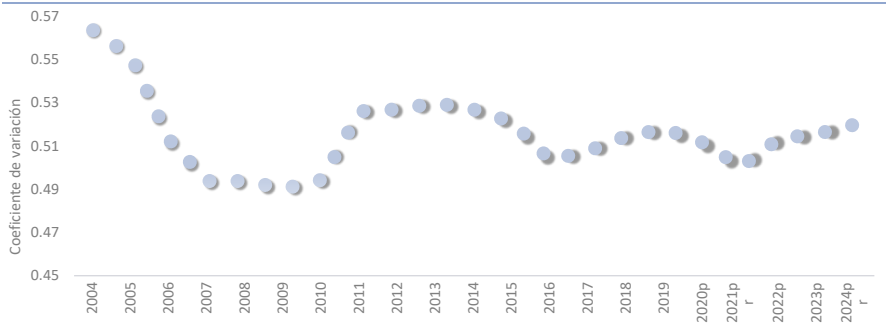


¹ Divergencia Beta es el proceso en el que las regiones pobres crecen más rápido que las ricas y alcanzan un nivel de ingresos similar [Adhikary y Khatun 2016]. En el caso colombiano los departamentos con mayores ingresos crecen más de modo que se presenta esta divergencia.

2000 —Bogotá, Santander, Antioquia, Valle del Cauca y Boyacá— presentaron mayores tasas de crecimiento entre el 2000 y el 2024 (Gráfica 21).

Entre el 2004 y el 2024 la dispersión en el PIB *per cápita* de los entes territoriales en Colombia se mantiene relativamente estable (Gráfica 22). Es decir, las desigualdades interregionales tienen una gran persistencia en el tiempo.

GRÁFICA 22. DESVIACIÓN ESTÁNDAR/MEDIA PIB PER CÁPITA POR DEPARTAMENTOS
Convergencia Sigma² 2000 - 2004



Fuente: Elaboración propia base de Cuentas Nacionales Departamentales DANE [2025b]

De forma paralela, en los últimos 75 años se registra una gran expansión en la cobertura en educación: la tasa de escolaridad bruta³ en educación secundaria asciende de 6.2% en 1950 a 70% en 2000 y a 89% en 2023. Sin embargo, persisten desafíos significativos en términos de cobertura neta⁴ (Gráfica 23), particularmente en los niveles de transición, secundaria y media.

En transición, la cobertura neta nacional alcanza solo el 63%, mientras que en primaria este indicador llega al 85%; es decir que hay grandes diferencias entre niveles educativos en lo que respecta a la *extraedad*, término que señala la correspondencia entre la edad esperada y la asistencia escolar. En secundaria, aunque la cobertura



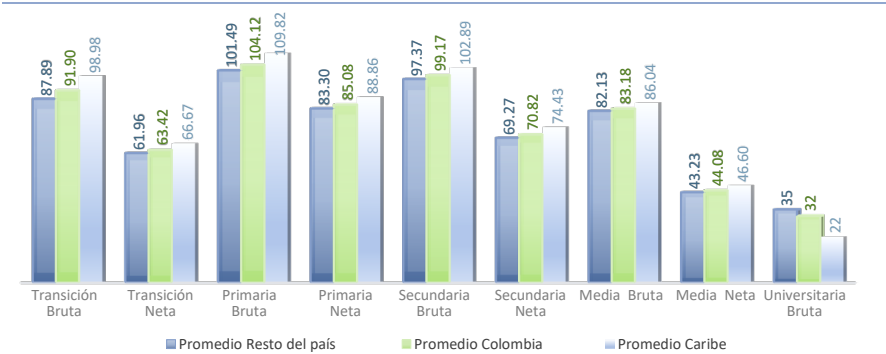
² Convergencia Sigma [2025] es la dispersión del ingreso entre economías; muestra una convergencia en el tiempo. Para Colombia indica la reducción de brechas económicas entre departamentos, regiones o países cuando entidades territoriales más rezagadas crecen más rápido que las avanzadas.

³ La palabra *bruta* incluye estudiantes con la edad que corresponde al nivel educativo y a aquellos en *extraedad* cuya edad es superior a la que le corresponde según el nivel educativo.

⁴ La palabra *neto* incluye estudiantes con la edad que corresponde al nivel educativo.

bruta de 99% es elevada, la cobertura neta es de 70% lo que refleja una alta proporción de estudiantes que asisten a este nivel fuera de la edad normativa. Esta brecha es aún más pronunciada en la educación media donde la cobertura neta alcanza solo el 44% frente a una cobertura bruta del 83%. En el nivel universitario, la cobertura bruta es de 32% que evidencia una baja proporción de jóvenes que acceden a la educación universitaria.

GRÁFICA 23. TASAS DE COBERTURA NETA Y BRUTA POR NIVELES, NACIONAL
2023

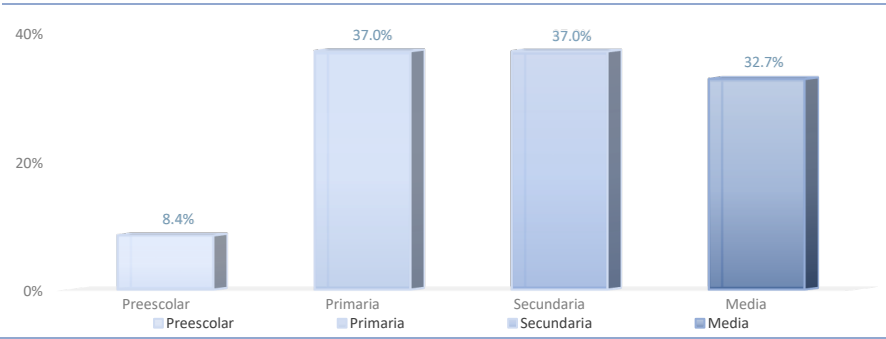


Notas: Las proyecciones de población no siempre capturan adecuadamente los flujos migratorios, por ello para algunas entidades territoriales las coberturas pueden superar el 100%.

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas MEN [2024] y proyecciones de población DANE [2025g]

Adicionalmente, en el país persisten brechas importantes en el acceso a la educación entre las zonas urbanas y rurales, especialmente en los niveles de primaria, secundaria y media donde las diferencias en cobertura se encuentran entre 33% y 37% (Gráfica 24).

GRÁFICA 24. BRECHA COBERTURA URBANO-RURAL POR NIVEL EDUCATIVO
2023



Fuente: Elaboración propia a partir de SNIES [2024], proyecciones de población DANE [2025g] y estadísticas de educación formal DANE [2024a]

En términos generales, las brechas en cobertura educativa no se concentran en una única región, sino que afectan de manera heterogénea distintas zonas del país (Tabla 3).

TABLA 3. TASAS DE COBERTURA EDUCATIVA POR NIVELES Y DEPARTAMENTOS
2023

ENTIDAD TERRITORIAL	TRANSICIÓN		PRIMARIA		SECUNDARIA		MEDIA		UNIVERSITARIA
	BRUTA	NETA	BRUTA	NETA	BRUTA	NETA	BRUTA	NETA	BRUTA
Guainía	88.8	62.4	106.6	70.2	70.2	36.8	42.9	10.7	0
Vichada	73.3	51.9	110.3	75.8	54.5	29.7	30.2	11.2	0
Vaupés	60.9	39.9	76.3	53.8	64.2	37.1	43.7	13.9	0
Amazonas	86.1	49.3	98.4	77.2	84.4	54.1	63.8	26.4	0
Chocó	94.5	55.2	112.8	86.1	103.4	61	81.8	29.6	24
La Guajira	120.9	83.5	135	100.9	94.9	61	63.4	30	16
Caquetá	88	58.2	104.6	83.6	91.8	64.8	69.2	33.4	21
Guaviare	81	47.6	98.2	71.3	97.9	62.3	76.3	33.7	0
Putumayo	89.5	54.8	96.5	80.2	94.5	66.8	75.3	39.8	0
Cesar	93	59	104.3	83.9	95.7	70.5	75	40.9	14
Arauca	101.4	67.2	110.4	88.1	101.1	69.8	86.1	41.2	0
Cauca	91.6	57.5	102.3	84.5	97.6	69.7	81.8	42.3	14
Nariño	74.6	55.5	91.5	73.9	94.4	64.7	81.5	42.4	21
Magdalena	112.1	65.1	123	89.4	113.3	74.2	94.8	43.8	23
Promedio Nacional	91.9	63.4	104.1	85.1	99.2	70.8	83.2	44.1	32
Valle del Cauca	77.8	58.6	87.5	74.8	90.3	66.5	84.2	46.4	27
Promedio Caribe	99	66.7	109.8	88.9	102.9	74.4	86	46.6	22
Sucre	121.3	69.3	107.7	89.2	105.6	76.4	87.7	47.5	7
Huila	93.2	66.3	106.4	92.3	101.2	76.2	81.8	48.1	15
Norte de Santander	96.3	68.9	105.2	88.7	100.3	75.6	95.1	49.1	33
Meta	92.8	68	107.8	90.4	104.2	77.8	101.6	49.5	8
Córdoba	95.2	52.7	100.5	82.5	104.1	75.8	90.3	50.4	18
Casanare	90.5	71.5	104.3	91.3	108.2	79.5	86.9	51	7
Caldas	77.4	61.5	87.7	76.5	96.9	72	88.7	51.4	46
Bolívar	106.5	68.8	116.6	95.9	114.8	83	100.8	52	21
Antioquia	90	72.3	102.1	88	110.6	79.3	94.3	53.3	24
San Andrés	93.1	79.7	106.1	94	107.8	85.4	81.4	54.1	1
Tolima	108.9	76.4	114.3	98.2	112.8	83.9	93.6	54.8	26
Atlántico	93.3	65.9	105.7	89.6	102.3	79.1	98.5	55.3	36
Santander	98.8	71.3	106	93	108.8	83.4	103.1	56	39
Cundinamarca	87.6	62.9	101	88.7	110.3	85.3	93.7	56.6	10
Risaralda	94.7	67.3	107.4	91.4	113.7	82.7	102.2	56.8	32
Quindío	94.9	72	103.6	89.7	106.3	81.6	91.3	58.3	48
Boyacá	89.7	71.4	98.2	87.7	108.6	84.8	96.9	60.3	41
Bogotá, D.C.	75.2	61.4	97.9	87	108.2	86.5	107.3	64.4	92

Nota: Las proyecciones de población no siempre capturan adecuadamente los flujos migratorios, por ello para algunas entidades territoriales las coberturas pueden superar el 100%.

Fuente: Elaboración propia a partir de MEN [2024], proyecciones de población DANE [2025g] y estadísticas de educación formal DANE [2024a]

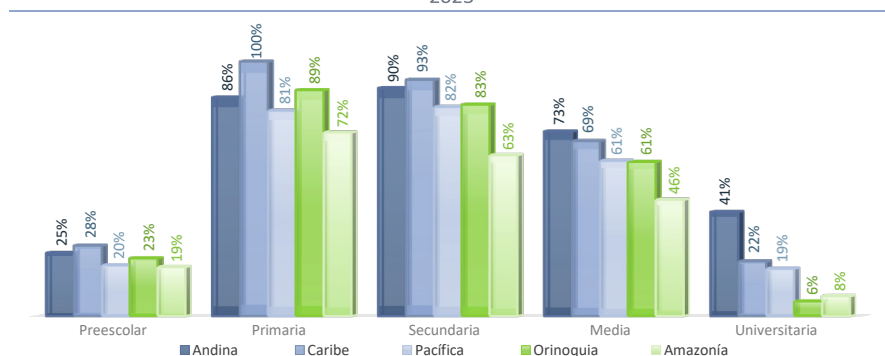
Por ejemplo, el Caribe registra coberturas muy cercanas al promedio nacional, sin embargo, en los niveles secundaria, media y universitaria departamentos como Cesar y La Guajira se ubican por debajo del promedio del país —coberturas inferiores al 75% en educación media y al 16% en educación universitaria—. Por su parte, la región Pacífica también tiene limitaciones estructurales

persistentes como en Chocó que muestra algunas de las coberturas netas más bajas de esa región: 61% en secundaria y 29% en media. Sin embargo, la situación es aún más grave en algunos departamentos de la Amazonía y de la Orinoquía donde las limitaciones de acceso geográfico, dispersión poblacional y debilidad institucional son más pronunciadas. Es allí donde la cobertura secundaria y media son las más bajas del país y la superior es prácticamente inexistente.

Las brechas regionales representan un reto estructural que limita las oportunidades de desarrollo de los territorios y su población si no se diseñan y ejecutan rápidamente políticas específicas de equidad territorial en el acceso a la educación. Más grave aún es que estas diferencias se intensifican a medida que se avanza en los niveles educativos.

Con excepción de Amazonía, la educación primaria y secundaria tiene tasas de cobertura bruta que superan el 80% en todas las otras regiones. Sin embargo, al llegar a la educación media y sobre todo a la universitaria, las brechas son más marcadas. En particular, la región Pacífica presenta baja cobertura en nivel universitario de 19% y la Caribe de 22% frente al 41% en la región Andina (Gráfica 25).

GRÁFICA 25. TASAS COBERTURA BRUTA POR NIVELES Y REGIONES
2023



Fuente: Elaboración propia a partir de SNIES [2024], Proyecciones de Población DANE [2025g] y estadísticas de educación formal DANE [2024a]

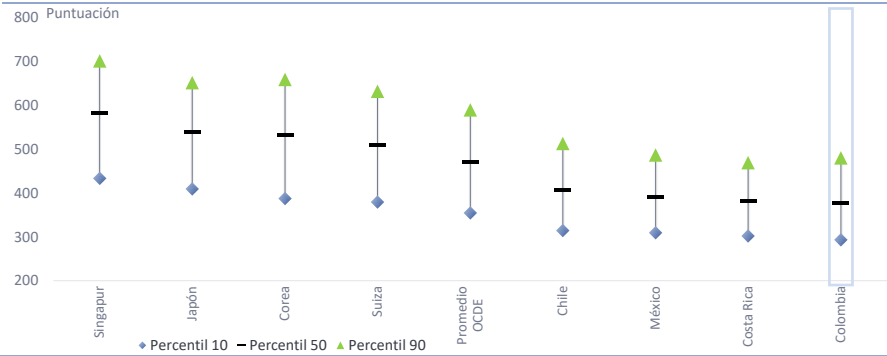
En síntesis, la evidencia muestra que las desigualdades territoriales en Colombia no solo se reflejan en los niveles de ingreso, sino también en la distribución del capital humano. A pesar de los avances

en cobertura educativa durante las últimas décadas, persisten brechas significativas entre regiones, niveles educativos y zonas urbano-rurales. Estas diferencias muestran que la expansión del acceso no ha sido suficiente para garantizar igualdad de oportunidades educativas. Por el contrario, la persistencia de estas disparidades indica que el sistema educativo colombiano reproduce, en buena medida, las desigualdades territoriales existentes en la estructura económica del país.

DESEMPEÑO Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Al analizar la calidad de la educación, Colombia presenta un desempeño bajo en los resultados de aprendizaje medidos por las pruebas del Programme for International Student Assessment (PISA)⁵ en matemáticas, ocupando en 2022 el puesto 64 entre 81 países participantes; el país con el peor rendimiento entre los miembros de OECD [2023a].

GRÁFICA 26. PRUEBAS PISA MATEMÁTICAS: PAÍSES OECD
Percentiles 10, 50 y 90, 2022



Fuente: Elaboración propia con base en OECD [2023a]

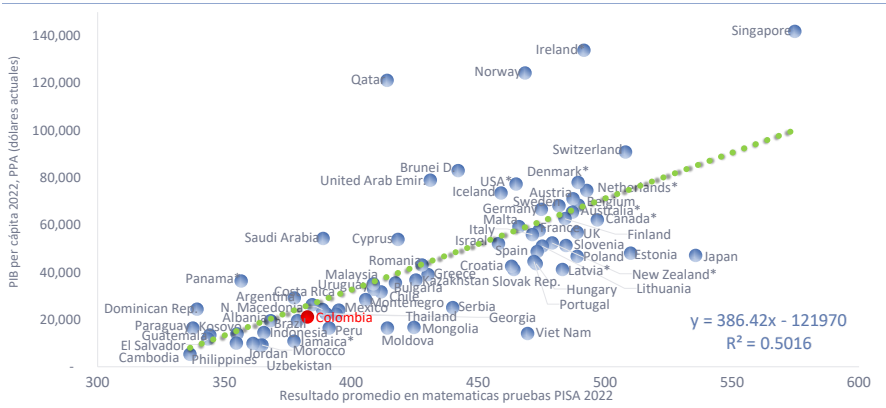
La distribución por percentiles muestra que los estudiantes colombianos, incluso en el percentil 90, obtienen puntajes inferiores



⁵ PISA es una evaluación internacional coordinada por OECD [2023a], sobre habilidades transferibles y comparables internacionalmente, permite analizar el desempeño de sistemas educativos y su relación con variables económicas y sociales.

a los promedios OECD [2023a]. Esto indica que aún los estudiantes con mejores resultados en el país no alcanzan los niveles de desempeño promedio observados en los países más desarrollados (Gráfica 26). La brecha entre avances en cobertura educativa y calidad del aprendizaje subraya la urgencia de fortalecer las políticas orientadas a mejorar la enseñanza y comprensión de las matemáticas en todos los niveles del sistema educativo colombiano.

GRÁFICA 27. PRUEBAS PISA MATEMÁTICAS: PIB PER CÁPITA Y DESEMPEÑO 2022



Fuente: Elaboración propia con base en OECD [2023a] y TWB [2025a]

La evidencia empírica muestra una estrecha relación entre el nivel de desarrollo económico y el desempeño educativo tanto a nivel internacional como nacional. A escala global, los países con mayor PIB *per cápita* tienden a obtener mejores resultados en las pruebas PISA de matemáticas, siendo Colombia uno de los países con menor desempeño relativo y menor ingreso *per cápita* dentro del conjunto evaluado (Gráfica 27).

Esta correlación también se manifiesta dentro del país. Los departamentos con mayores niveles de PIB per cápita por habitante presentan, en promedio, mejores resultados en las pruebas *Saber 11*⁶ y *Saber Pro*.⁷ La tendencia resalta la desventaja educativa en



⁶ *Saber 11* es el examen estandarizado para estudiantes que finalizan educación media en Colombia. Sus resultados miden la calidad de la educación media, comparan desempeños entre instituciones y territorios, y sirven como criterio de acceso a la educación superior [ICFES 2025b].

⁷ ICFES [2025a] define *Saber Pro* como el examen estandarizado para estudiantes próximos a culminar programas de educación superior (técnico, tecnológico y universitario). Sus

con rezagos educativos tienden a quedar atrapados en trayectorias de bajo crecimiento, mientras que las regiones más avanzadas acumulan ventajas.

Estos hallazgos refuerzan la evidencia presentada para Colombia, donde las brechas en capital humano — medidas a través de la cobertura y calidad educativa— explican en gran parte la divergencia persistente del PIB *per cápita* entre el centro y la periferia⁸ del país. Así, la desigual distribución territorial de la educación no solo refleja desigualdad social, sino que condiciona las posibilidades de convergencia económica en el largo plazo al limitar la movilidad intergeneracional y la capacidad de innovación regional.

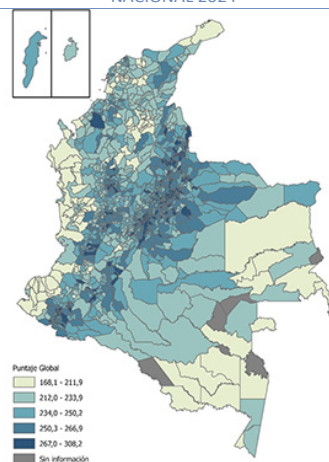
En Colombia, las brechas en capital humano explican en gran parte la divergencia persistente del PIB *per cápita* entre el centro y la periferia del país.

Adolfo Meisel
Brandon Nieto

En el análisis de los resultados de *Saber 11* 2024 se observa una heterogeneidad territorial significativa en los puntajes promedios a nivel municipal (Mapa 2).

Mientras el promedio del puntaje ICFES [2025c] para la periferia es 255, la mayoría de los municipios registran resultados entre 225 y 252 puntos. Son notoriamente más bajos en regiones periféricas de la Amazonía, la Orinoquía, el Caribe y el Pacífico donde los resultados entre 172 y 225 puntos muestran aún menor desempeño. En contraste, los municipios del centro del país — especialmente los de la región Andina— alcanzan puntajes más altos.

MAPA 2. SABER 11: PUNTAJE PROMEDIO NACIONAL 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

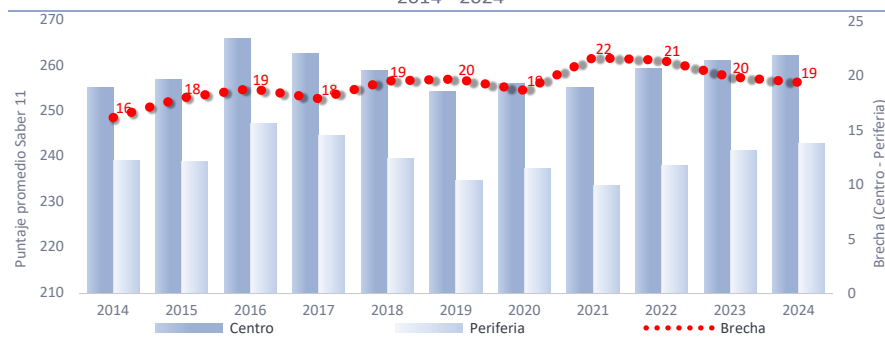
Esta disparidad se mantiene en el tiempo. La evolución de los



⁸ Para todos los cálculos realizados *la periferia* se conforma por cinco regiones: Andina, Caribe, Pacífica, Orinoquía y Amazonía.

resultados 2014-2024 confirma que los estudiantes del centro del país superan consistentemente a los de la periférica (Gráfica 29).

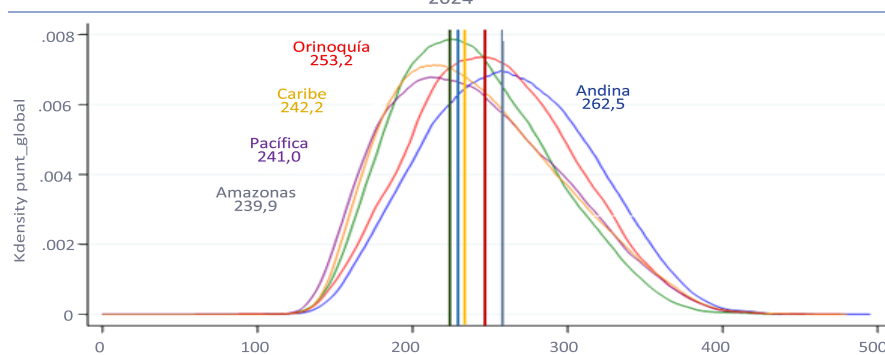
GRÁFICA 29. SABER 11: RESULTADO PROMEDIO CENTRO VS PERIFERIA
2014 - 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

Al analizar las regiones,⁹ se observan marcadas diferencias en el desempeño académico de los estudiantes que presentan las pruebas *Saber 11*. En 2024, la región Andina continúa mostrando los puntajes promedio más altos con una media de 262.5 puntos, por encima de otras regiones como la Orinoquía (253.2), el Caribe (242.2), la Pacífica (241.0) y la Amazonía (239.9) (Gráfica 30).

GRÁFICA 30. SABER 11: DISTRIBUCIÓN RESULTADO, POR REGIÓN
2024



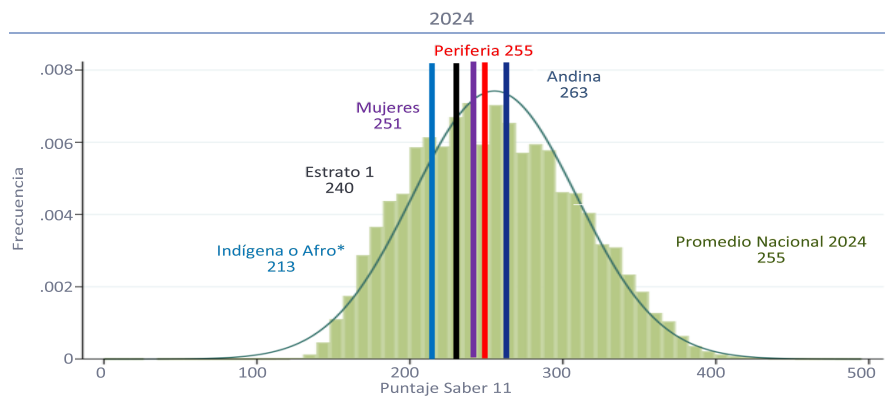
Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]



⁹ Para todos los cálculos los departamentos que conforman *regiones* son: Andina (Antioquia, Bogotá D.C., Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca), Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés, Sucre), Pacífica (Cauca, Chocó, Nariño), Orinoquía (Arauca, Casanare, Meta, Vichada) y Amazonía (Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés).

También existen marcadas diferencias en los resultados promedio de otros subgrupos: mujeres, indígenas y afrocolombianos, y estudiantes en el estrato socioeconómico 1 que presentan resultados promedio menor que el promedio nacional (Gráfica 31).

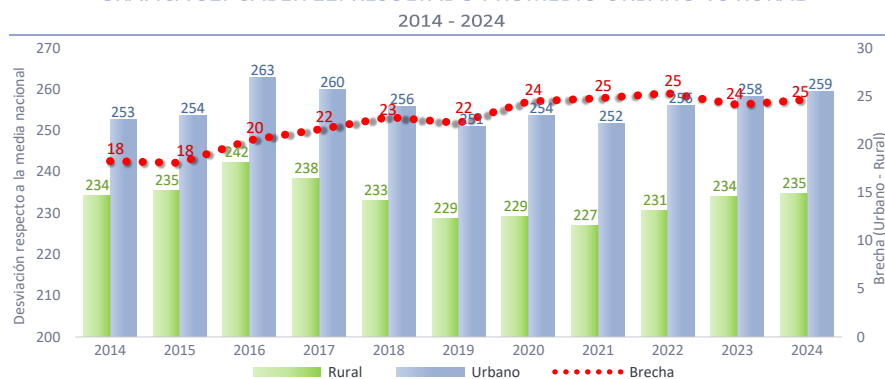
GRÁFICA 31. SABER 11: DISTRIBUCIÓN RESULTADO POR GRUPO POBLACIONAL



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

La brecha urbano-rural también crece. El rendimiento de estudiantes urbanos es sistemáticamente más alto, con una diferencia que se amplía de 18 puntos en 2014 a 25 en 2024 (Gráfica 32).

GRÁFICA 32. SABER 11: RESULTADO PROMEDIO URBANO VS RURAL

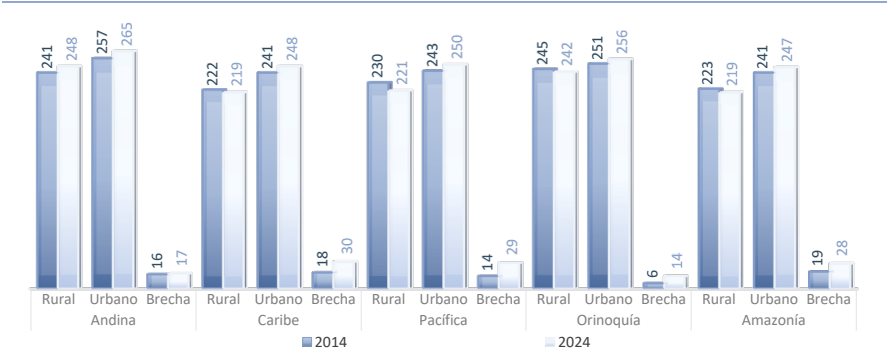


Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

Este rezago rural es notorio al comparar los promedios por regiones. En todas las regiones del país, los estudiantes urbanos superan a los rurales, aunque el tamaño de la brecha varía considerablemente:

mientras en la región Andina la diferencia es de 17 puntos en 2024, en el Caribe alcanza 30 puntos y en la Amazonía 28. Las diferencias muestran que el lugar de residencia tiene un impacto en el desempeño académico, siendo mayor el rezago en las zonas más apartadas y con menor desarrollo relativo (Gráfica 33).

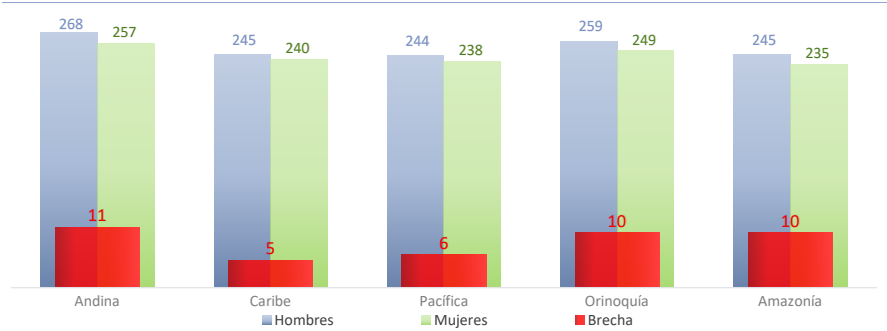
GRÁFICA 33. SABER 11: RESULTADO PROMEDIO URBANO VS RURAL, POR REGIÓN
2014 vs 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

Otro aspecto clave es el género. En 2024, los resultados de la prueba *Saber 11* muestran marcadas desigualdades de desempeño por género en todas las regiones del país. En la Andina los hombres superan en promedio al resto del país y a las mujeres de su región por 11 puntos, la brecha entre hombres y mujeres más amplia registrada a nivel nacional. Este patrón se repite en otras regiones, aunque con menor intensidad (Gráfica 34).

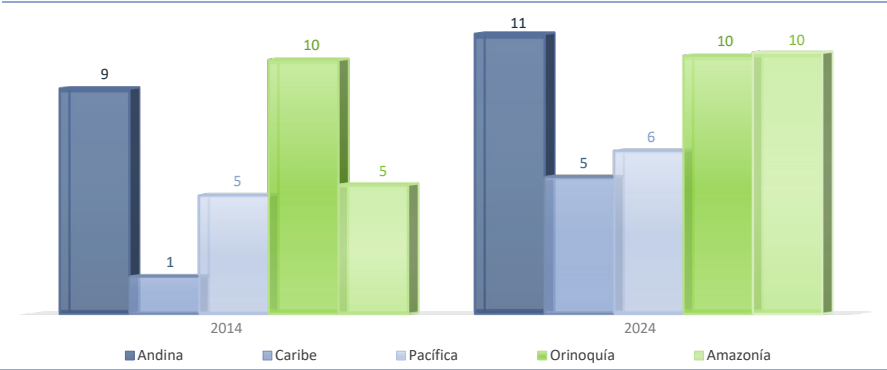
GRÁFICA 34. SABER 11: PUNTAJE PROMEDIO POR GÉNERO, POR REGIÓN
2024



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

Comparar los datos de 2024 con los de 2014 muestra que todas las regiones experimentan retrocesos en la reducción de estas brechas, con excepción de la Orinoquía donde se mantiene constante la diferencia promedio entre hombres y mujeres (Gráfica 35).

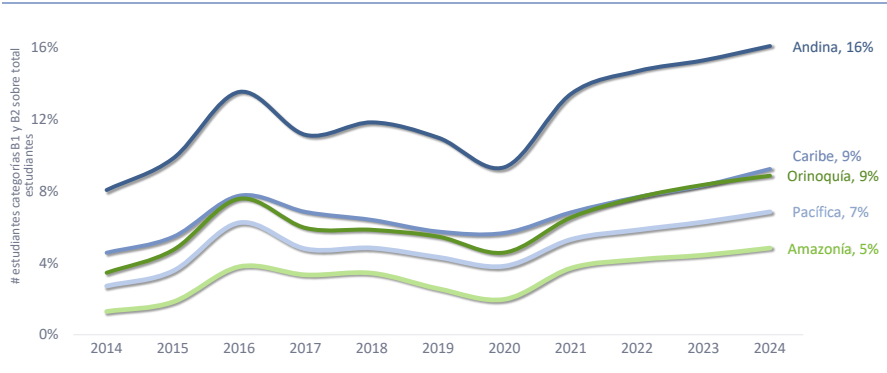
GRÁFICA 35. SABER 11: PUNTAJE PROMEDIO BRECHA DE GÉNERO, POR REGIÓN
2014 vs 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

Por otra parte, los resultados en nivel de inglés también reflejan desigualdades significativas entre regiones. Mientras el 16% de los estudiantes de la región Andina alcanzan niveles B1 o B2 en 2024, solo el 9% lo logra en la Orinoquía y el Caribe, el 7% en la región Pacífica y apenas el 5% en la Amazonía (Gráfica 36).

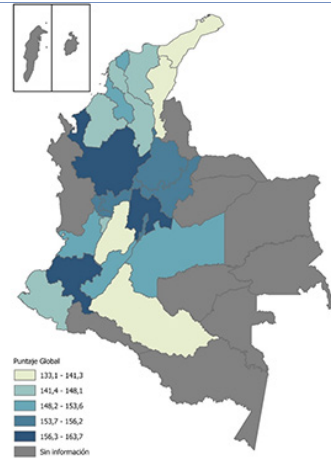
GRÁFICA 36. SABER 11: PROPORCIÓN ESTUDIANTES CON NIVEL B1 O B2, POR REGIÓN
2014 - 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

Ahora bien, sobre el desempeño de los estudiantes colombianos en las pruebas *Saber Pro* 2024 se observa que los puntajes más altos se concentran en departamentos del centro del país como Bogotá, Antioquia y Santander. Las regiones de la periferia —Amazonas, Vaupés, Chocó y La Guajira— presentan resultados más bajos o incluso hay una ausencia de datos que sugiere una limitada participación en estas evaluaciones (Mapa 3).

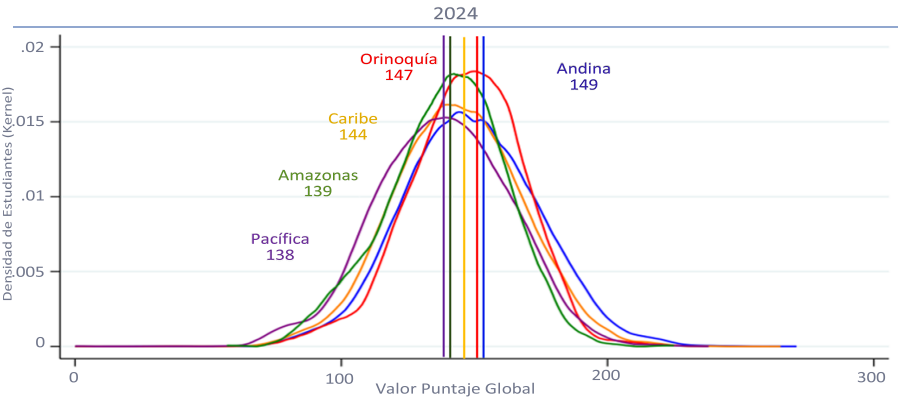
MAPA 3. SABER PRO: PUNTAJE PROMEDIO NACIONAL 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

Además, la distribución de los puntajes por región reitera que la región Andina presenta el mejor desempeño, seguida por la Orinoquía, mientras que Caribe, Pacífica y Amazonía tienen un menor rendimiento académico (Gráfica 37).

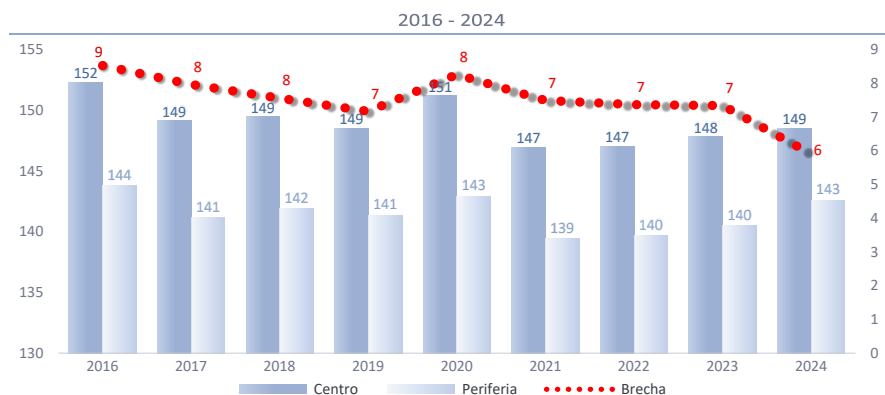
GRÁFICA 37. SABER PRO: DISTRIBUCIÓN RESULTADO, POR REGIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

Esta brecha regional se mantiene constante en el tiempo. Entre 2016 y 2024, el centro supera sistemáticamente a la periferia en el puntaje promedio *Saber Pro*, con una diferencia que promedia los ocho puntos durante el período (Gráfica 38).

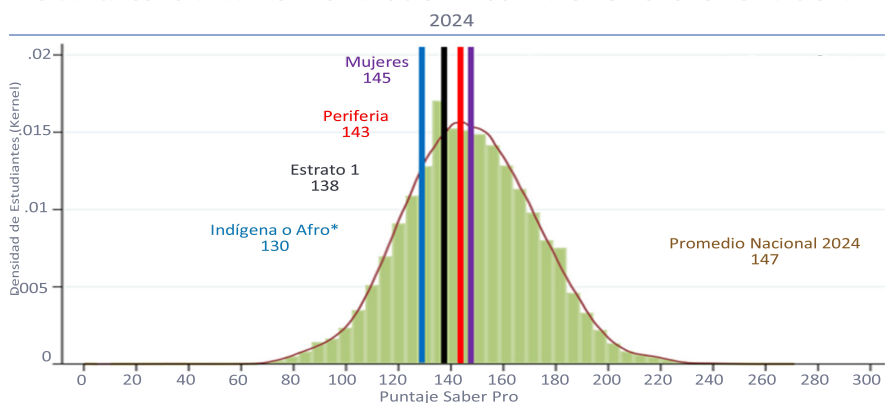
GRÁFICA 38. SABER PRO: RESULTADO PROMEDIO CENTRO VS PERIFERIA



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

En las pruebas *Saber Pro* también se mantienen diferencias significativas entre diversos subgrupos poblacionales: mujeres, indígenas y afrocolombianos, la periferia y estudiantes en el estrato socioeconómico 1 registran puntajes promedio inferiores al promedio nacional (Gráfica 39). Nuevamente se confirma la continuidad de las brechas estructurales en el desempeño académico a lo largo del ciclo educativo.

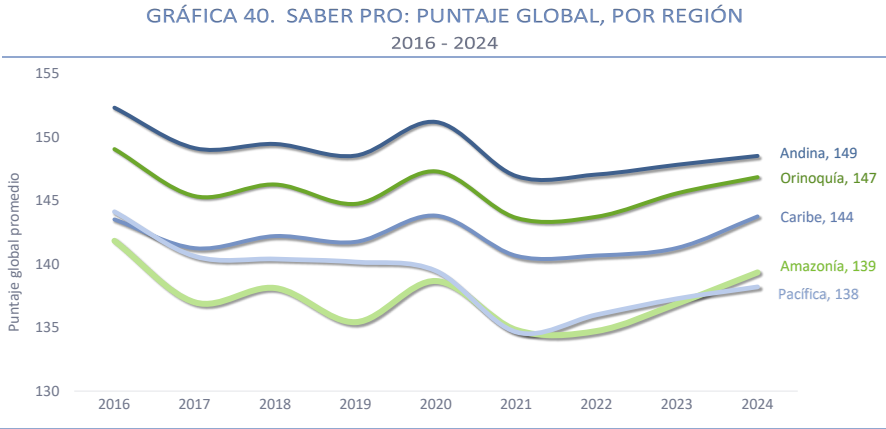
GRÁFICA 39. SABER PRO: DISTRIBUCIÓN RESULTADO POR GRUPO POBLACIONAL



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

Por otro lado, al observar la evolución del puntaje global promedio en las pruebas *Saber Pro* se confirma la persistencia de un patrón

estructural de desigualdad territorial en la educación superior colombiana (Gráfica 40).



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

A lo largo del período 2016-2024, la región Andina mantiene de manera consistente los puntajes promedio más altos, mientras que las regiones Caribe, Pacífica y Amazonía se ubican sistemáticamente por debajo del promedio nacional.

Se puede evidenciar una notable estabilidad de las brechas regionales en el tiempo. Si bien se observan fluctuaciones leves en algunos años, no se identifica una tendencia clara hacia la convergencia. Es decir, las regiones con menor desempeño relativo no muestran un proceso sostenido de cierre de la brecha frente a la región Andina. Este resultado sugiere que la expansión de la cobertura en educación superior durante la última década no es suficiente para reducir las desigualdades en términos de calidad y resultados académicos.

La notable estabilidad en el tiempo de las brechas regionales muestra que la expansión de la cobertura en educación superior durante la última década no es suficiente para reducir las desigualdades educativas.

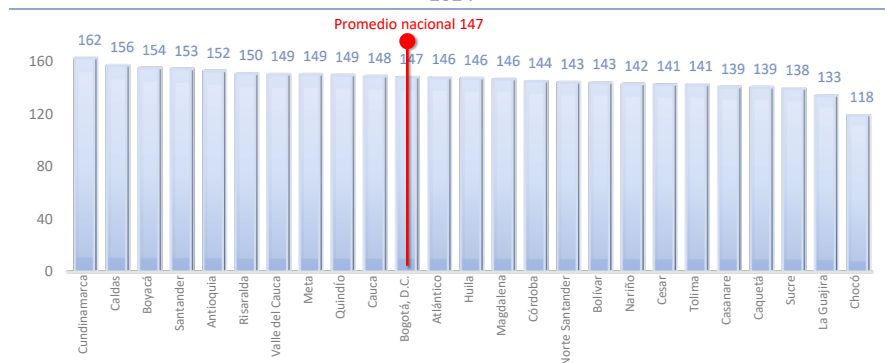
Adolfo Meisel
Brandon Nieto

Los resultados por departamento de las pruebas *Saber Pro* en el 2024 (Gráfica 41) muestran que Cundinamarca, Caldas y Boyacá superan ampliamente el promedio nacional de 147 puntos, mientras que las

regiones Caribe y Pacífico —en especial los departamentos de La Guajira y Chocó— presentan los puntajes más bajos. La persistencia de estas diferencias es especialmente significativa porque la prueba *Saber Pro* evalúa competencias al final del ciclo educativo formal.

GRÁFICA 41. SABER PRO: PUNTAJE PROMEDIO NACIONAL

2024



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

En consecuencia, las brechas que se observan previamente en la educación media —medidas a través de las pruebas *Saber 11*— no solo no se corrigen en la educación superior, sino que se mantienen. Esto refuerza la hipótesis de que las desigualdades en capital humano son acumulativas y responden a factores estructurales asociados al territorio, como la calidad institucional, la formación docente, la oferta académica y las condiciones socioeconómicas de los estudiantes.

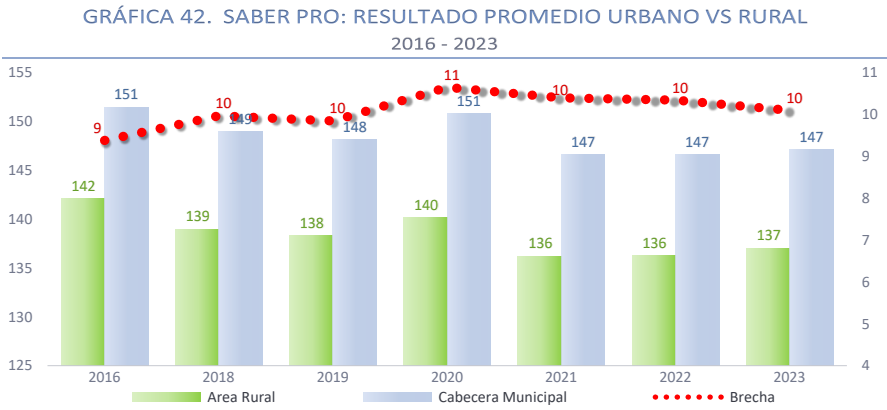
Estos hallazgos subrayan la necesidad de políticas diferenciadas de fortalecimiento institucional y pedagógico en universidades y sedes regionales, orientadas a mejorar las capacidades docentes, la infraestructura y el acompañamiento académico de manera que el acceso a la educación superior sea más equitativo, pero también más homogéneo en términos de calidad y resultados.

Las desigualdades en capital humano son acumulativas y responden a factores estructurales asociados al territorio.

Sin políticas diferenciadas de fortalecimiento institucional y pedagógico es muy difícil cerrar las brechas educativas que hoy existen en Colombia

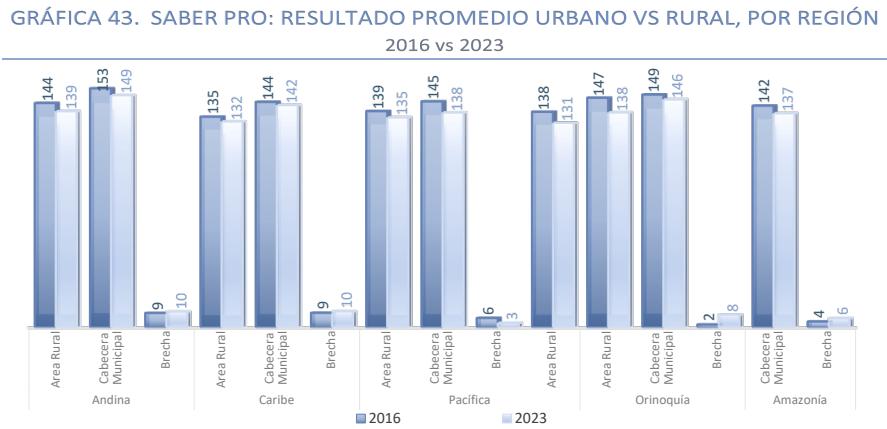
Adolfo Meisel
Brandon Nieto

Debe notarse que el desempeño promedio en las pruebas *Saber Pro* tiene variaciones leves en los últimos años, pero persiste una brecha estable y significativa entre los estudiantes en áreas rurales y urbanas (Gráfica 42).



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

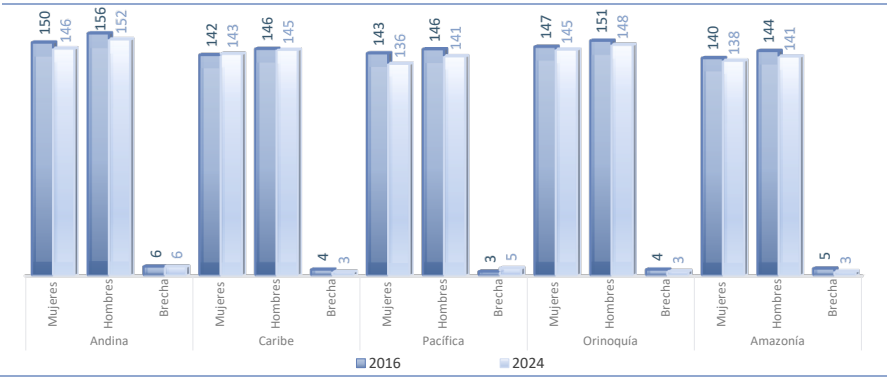
Las regiones Amazonía, Caribe y Pacífica presentan resultados inferiores al promedio, al tiempo que el desempeño de los estudiantes rurales se mantiene por debajo del de sus pares urbanos aunque con una ligera reducción de la brecha en el último año. Al desagregar por regiones, la región Pacífica logra cerrar considerablemente esa brecha, a diferencia de la Orinoquía donde se cuadruplica (Gráfica 43).



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

En el análisis por género, los hombres superan levemente a las mujeres en el promedio de puntajes *Saber Pro* en todas las regiones del país, aunque la brecha es reducida y relativamente homogénea, oscila entre 3 y 6 puntos (Gráfica 44).

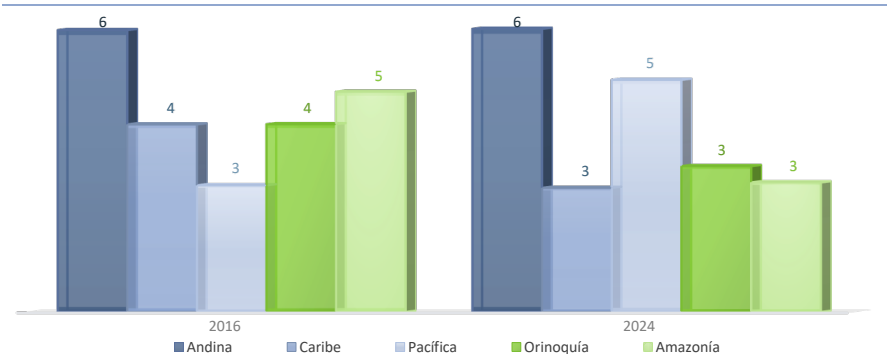
GRÁFICA 44. SABER PRO: RESULTADO PROMEDIO POR GÉNERO, POR REGIÓN
2016 - 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

Este patrón, sin embargo, contrasta con la evolución de la brecha entre 2016 y 2024. En ese período, la diferencia de puntajes entre hombres y mujeres se reduce en todas las regiones, con excepción de la región Pacífica (Gráfica 45).

GRÁFICA 45. SABER PRO: PUNTAJE PROMEDIO BRECHA DE GÉNERO, POR REGIÓN
2016 vs 2024

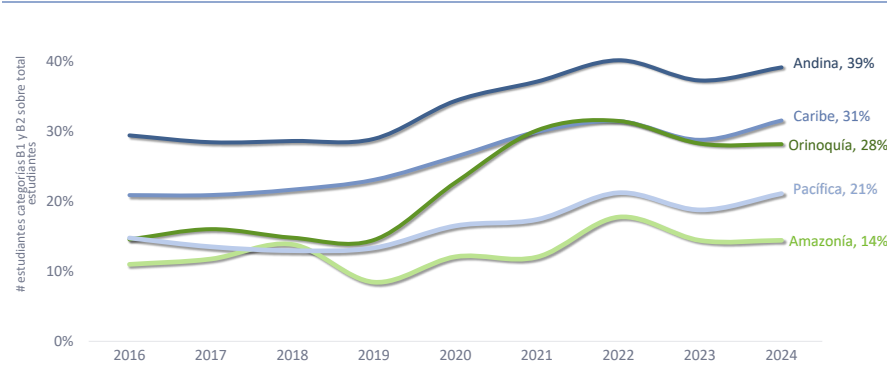


Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

Los resultados en inglés evidencian diferencias marcadas entre regiones. Mientras la Andina presenta la mayor proporción de

estudiantes en los niveles B1 y B2 con un 39%, regiones como Caribe y Orinoquía alcanzan cifras intermedias de 31% y 28%, respectivamente. En contraste, Pacífica y especialmente Amazonía reportan proporciones considerablemente más bajas (Gráfica 46).

GRÁFICA 46. SABER PRO: PROPORCIÓN ESTUDIANTES CON NIVEL B1 O B2, POR REGIÓN
2016 - 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de ICFES [2025c]

El análisis de los resultados en pruebas estandarizadas confirma que las desigualdades educativas en Colombia no solo se manifiestan en el acceso, sino también en la calidad del aprendizaje.

Las brechas entre regiones, zonas urbanas y rurales, grupos socioeconómicos y género demuestran que el rendimiento académico está fuertemente condicionado por factores territoriales y socioeconómicos. Así mismo, la persistencia de estas diferencias a lo largo del tiempo sugiere que el sistema educativo no está generando procesos de convergencia en capital humano entre regiones. En consecuencia, mejorar la calidad educativa en las regiones rezagadas constituye un elemento central para reducir las brechas de desarrollo regional en el largo plazo.

DETERMINANTES DE LAS BRECHAS EDUCATIVAS

Los microdatos ICFES [2025c] permiten un análisis econométrico utilizando una metodología de triangulación de datos.

Esta metodología utiliza fuentes oficiales secundarias como los niveles de pobreza multidimensional en el territorio donde reside el estudiante, la pertenencia de este a una zona del país, entre otras, para identificar los determinantes de la calidad educativa en Colombia.

Los resultados econométricos muestran que el desempeño académico en las pruebas *Saber 11* está fuertemente influenciado por factores estructurales, territoriales y del sistema educativo. En particular, los departamentos con mayor incidencia de pobreza multidimensional y con alta proporción de población étnica tienen resultados significativamente más bajos. Es decir, persisten barreras de acceso y calidad en contextos históricamente excluidos socialmente. Por el contrario, pertenecer a la región Andina y contar con una mayor proporción de docentes con formación de posgrado se asocia con mejores puntajes (Tabla 4).

TABLA 4. SABER 11: DETERMINANTES DE DESEMPEÑO, NIVEL DEPARTAMENTAL
2024

VARIABLES	(1)
	PUNTAJE GLOBAL EN LA PRUEBA SABER 11
IPM	-0.616* (0.352)
Proporción de personas pertenecientes a un grupo étnico en 2018	-33.98*** (7.969)
Pertenece a la región Andina	6.702** (3.005)
Porcentaje de colegios jornada única	16.53 (10.72)
Proporción de mujeres	-85.91 (64.39)
Constante	303.0*** (33.60)
Observaciones	33
R-cuadrado	0.87

Nota: Regresión lineal múltiple con errores estándares robustos entre paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Elaboración propia con base en ICES [2025c] y DANE [2025]

Sin duda es urgente diseñar intervenciones específicas para reducir las brechas educativas en territorios con alta presencia de población étnica, incluyendo mejoras en infraestructura, pertinencia curricular y apoyo socioemocional. Además, es necesario diseñar políticas que permitan que las mujeres alcancen un mejor desempeño en las pruebas *Saber 11*.

Ahora bien, la regresión a nivel de estudiantes para *Saber Pro* ofrece una mirada más detallada, ya que cuenta con 649,805 observaciones (Tabla 5). Variables como pertenecer a estratos altos, ser mujer —a

diferencia de lo que pasa en las pruebas *Saber 11*—, asistir a colegios privados y urbanos o tener una madre con formación profesional son todas asociadas positivamente con un mejor desempeño. Por el contrario, residir en departamentos de la periferia se asocia negativamente con el desempeño en las *Saber Pro*.

TABLA 5. SABER PRO: DETERMINANTES DE DESEMPEÑO ESTUDIANTES
2016 y 2024

VARIABLES	(1)
	PUNTAJE GLOBAL EN LA PRUEBA SABER PRO
Puntaje global obtenido en la prueba <i>Saber 11</i>	0.427*** (0.000488)
Pertenece al estrato 5 o 6	0.616*** (0.0954)
Estudiante mujer	0.240*** (0.0412)
Estudio en colegio privado	1.596*** (0.0442)
Estudio en colegio urbano	0.202*** (0.0719)
Años al presentar la prueba <i>Saber 11</i>	-1.221*** (0.0277)
Madre profesional	0.845*** (0.0472)
Reside en la periferia	-1.963*** (0.0460)
Constante	47.02*** (0.504)
Observaciones	649,805
R-cuadrado	0.623

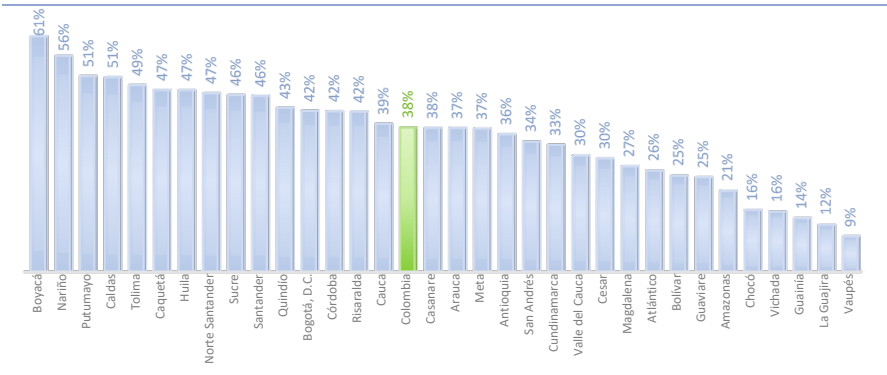
Nota: Regresión lineal múltiple con errores estándares robustos entre paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
Fuente: Elaboración propia con base en ICFES [2025c] y DANE [2025i]

También se observa que el puntaje obtenido en *Saber 11* tiene un fuerte poder predictivo sobre *Saber Pro*. No obstante, la edad al presentar la prueba muestra un efecto negativo, lo que podría reflejar trayectorias educativas más irregulares, pues se trata de estudiantes que hacen el examen con más edad que el promedio de los evaluados.

Un punto importante que debe considerarse es que la baja cobertura de programas estratégicos como la formación docente de posgrado y la jornada única son factores críticos que limitan el avance en la calidad educativa.

A pesar de demostrar que una mayor proporción de docentes con formación de posgrado se asocia significativamente con mejores resultados en las pruebas *Saber 11*, el promedio nacional de profesores con este nivel educativo apenas alcanza el 38%, con marcadas disparidades regionales (Gráfica 47). Departamentos como Vaupés, La Guajira y Chocó registran cifras muy bajas.

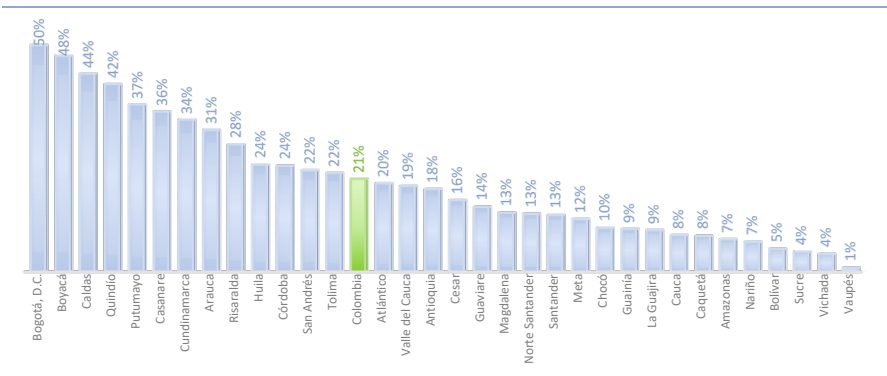
GRÁFICA 47. PROPORCIÓN DE PROFESORES CON POSGRADO, NIVEL NACIONAL
2023



Fuente: Elaboración propia con base a estadísticas de educación formal DANE [2024a]

De forma paralela, la cobertura de la jornada única apenas supera el 21% a nivel nacional. Es decir, la mayoría de los estudiantes aún recibe una formación limitada en tiempo, contraria a las recomendaciones internacionales (Gráfica 48).

GRÁFICA 48. PROPORCIÓN DE COLEGIOS CON JORNADA ÚNICA, NIVEL NACIONAL
2023



Fuente: Elaboración propia con base a estadísticas de educación formal DANE [2024a]

Esta evidencia demanda fortalecer el financiamiento para la formación docente avanzada, especialmente en territorios rezagados, e impulsar una expansión progresiva y focalizada de la jornada única, priorizando departamentos con mayores índices de pobreza y menor calidad educativa.

La diferencia departamental en la oferta de profesores con un nivel educativo de posgrado concuerda con la oferta de instituciones de educación superior de alta calidad.

TABLA 6. SABER PRO: UNIVERSIDADES CON MEJOR DESEMPEÑO, POR REGIÓN
2024

ENTIDAD TERRITORIAL	NÚMERO DE IED CON MEJORES PROMEDIOS SABER PRO				PARTICIPACIÓN EN TOP 50
	TOP 10	TOP 20	TOP 30	TOP 50	
Antioquia	2	6	9	9	16%
Bogotá, D.C. y Cundinamarca	6	9	14	22	54%
Caribe	1	1	1	2	4%
Eje Cafetero	0	1	1	5	6%
Valle del Cauca	1	2	3	5	8%
Pacífica	0	0	0	1	2%
Santander y Norte de Santander	0	1	1	4	4%
Otros	0	0	1	2	6%
Total	10	20	30	50	100%

Nota: En esta tabla los departamentos se organizan en las siguientes regiones: Eje cafetero: Caldas, Quindío y Risaralda. Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés. Pacífica: Cauca, Chocó y Nariño. Otros: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Arauca, Casanare, Meta, Vichada, Boyacá, Huila y Tolima.

Fuente: Data ICFES [2025c] y proyecciones demográficas DANE [2025g]

El análisis de las instituciones universitarias con mejor desempeño en las pruebas *Saber Pro* destaca otro aspecto del modelo educativo nacional: la alta concentración del rendimiento académico en territorios con mayor desarrollo relativo. Más de la mitad de las universidades con mejores promedios se ubican en Bogotá y Cundinamarca, lo que refleja una desigual distribución de la calidad institucional y del acceso a la educación de alto nivel.

CONCLUSIONES

Este análisis prueba las enormes diferencias territoriales que existen en Colombia tanto en la cobertura como en el acceso a educación de calidad. Esas desigualdades son uno de los factores más relevantes a la hora de explicar por qué este es uno de los países del mundo con peor distribución del ingreso, con un Gini que fluctúa alrededor de 0.55 y donde las desigualdades territoriales en el PIB *per cápita* no se reducen en las últimas décadas. De hecho, hay un claro patrón de centro periferia en los niveles de capital humano, donde la región Andina supera en todos los indicadores en este campo a la periferia (Caribe, Pacífico, Orinoquía y Amazonía). Este no

es un problema menor puesto que en la periferia vive más del 30% de la población nacional.

Las causas de las brechas en capital humano entre las regiones de Colombia son históricas y relacionadas con las instituciones coloniales y su legado, geográficas y de economía-política —centralismo, políticas públicas de inversión, políticas macroeconómicas con sesgos territoriales y la lotería de los productos de exportación primarios

[Robinson 2016] —.

NO ES UN PROBLEMA MENOR

La región Andina supera a la periferia en todos los indicadores de formación de capital humano...

Sí, allá donde vive más del 30% de la población nacional.

Adolfo Meisel
Brandon Nieto

Este análisis estadístico sobre la calidad de la educación en Colombia presenta causas contemporáneas sobre las desigualdades espaciales. Se destacan ocho para empezar a proponer políticas públicas de inversión en este campo:

1. Desafortunadamente, en Colombia muchos de los niños asisten a jornadas escolares en la mañana o en la tarde, por la escasez de infraestructura física para que lo hagan en jornada única. Sin duda, esta es otra causa importante para su bajo rendimiento, especialmente para los que asisten en la tarde [Bonilla 2011].
2. Los indígenas y los afros presentan resultados en las pruebas *Saber 11* y *Saber Pro* que están 16% y 12% por debajo del promedio nacional. Como el porcentaje de estos dos grupos es mayor en la periferia —22% con respecto al 5% del resto del país—, el rendimiento de estos grupos es una de las causas para los bajos resultados de la periferia en las pruebas estandarizadas.
3. Las mujeres sacan puntajes más bajos en las cifras agregadas de las pruebas *Saber 11* y *Saber Pro* que los hombres, 2% y 1%, respectivamente. Aunque esto también ocurre en el centro del país, esta situación es de enorme relevancia por cuanto se trata de más de la mitad de la población del país. Otros países han encontrado varias causas tales como los estereotipos que crean un entorno de aprendizaje negativo en los salones de clases, entre otras [Good et al. 2003; Iregui B. et al. 2025].

4. El estrato 1, que tiene una mayor participación en la periferia, marca 6% por debajo del porcentaje promedio nacional.
5. La periferia obtiene resultados que son más bajos 1% en *Saber 11* y 3% en *Saber Pro*.
6. Las brechas en rendimiento escolar en la periferia Caribe y Pacífico entre los estudiantes de zonas urbanas y rurales es de 12%, comparado con 6% en la región Andina. Esta es una de las razones para el bajo rendimiento de la periferia.
7. En bilingüismo, las brechas regionales son evidentes. En la región Andina el 16% de los estudiantes alcanzan niveles de B1-B2, esto baja a 9% en el Caribe y 7% en el Pacífico.
8. El porcentaje de profesores en educación básica y media con posgrados influye en los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas como las *Saber*. Este análisis no tiene en cuenta la calidad de los posgrados que cursan, así que el impacto de los posgrados en universidades de excelencia puede ser aún mayor que el que se observa actualmente en las cifras agregadas.

El anterior análisis permite proponer que una política de inversión pública, nacional y regional, orientada a reducir las desigualdades territoriales en capital humano debe priorizar las siguientes acciones:

- Avanzar en la reducción de la doble jornada escolar.
- Llevar la capacitación de los maestros de la periferia colombiana a los niveles de posgrados que presentan los de la región Andina.
- Reforzar la capacitación de los maestros que enseñan inglés en la periferia para mejorar los resultados de los estudiantes en esta área.
- Diseñar incentivos que permitan que el rendimiento académico, medido a través de las pruebas estandarizadas de afros, indígenas, habitantes rurales, mujeres y estrato 1 mejoren. Los programas para reducir los estereotipos deben ser parte integral de estas estrategias.

- Establecer un programa de becas para que estudiantes de la periferia ingresen a universidades de excelencia. En dicho programa habría incentivos adicionales para afros, indígenas, mujeres, estrato 1, habitantes de zonas rurales. El programa financia el 100% de la matrícula y da recursos para sostenimiento que financia el Estado. El costo de la matrícula se divide en tres partes iguales: beca del Estado, beca de las universidades y crédito que pagan los beneficiarios al culminar su carrera. Este crédito contará con intereses subsidiados y el pago contingente al ingreso laboral.

El siguiente paso debe ser cuantificar la magnitud, valor y fuentes de financiación de las cinco políticas sugeridas anteriormente.

4

UN SISTEMA DE SALUD SANO

DIAGNÓSTICO Y
PROPUESTAS



DAVID BARDEY

Profesor, facultad de Economía de la Universidad de Los Andes e
investigador asociado de Toulouse School of Economics

EL SISTEMA DE SALUD DE LA LEY 100

El sistema de salud colombiano consagrado en la Ley 100 [1993] se concibe como un sistema de *managed care competition* (competencia regulada). Gaviria et al. [2006] explican que el principio que guía esta ley es el de cambiar la financiación del sistema transformando *subsidios a la oferta* —financiación directa de la prestación— a un modelo de *subsidios a la demanda* con la creación de un eslabón de aseguramiento. El rol de este eslabón consiste en ofrecer una cobertura a los afiliados para así garantizar la solvencia de la demanda de servicios de salud. Cuando los afiliados necesitan estos servicios, sus EPS son las que responden para cubrir ese monto financiero.

La base de esta transformación del sistema de salud parte de que la financiación directa de la prestación de servicios trae ineficiencias por la existencia de asimetrías de información y las rentas burocráticas asociadas a la gestión pública. El rediseño del sistema con *subsidios a la demanda* a través del renglón de aseguramiento consiste en una relación de delegación entre el Estado y las EPS para que sean estas últimas quienes se encarguen de la racionalización de la oferta de los servicios de salud.

En este rediseño del sistema de salud, la provisión de aseguramiento no recae directamente en el Estado, sino en las EPS que compiten entre sí por atraer afiliados. Esta competencia no es por precio porque la cotización es obligatoria y regulada para los afiliados del régimen contributivo, sino fundamentalmente por calidad, oportunidad y capacidad de gestión. La Ley 100 [1993] crea también una cobertura para las personas que no cotizan, el régimen subsidiado, por lo cual, hoy en día, el país tiene una tasa de cobertura casi universal, cercana al 99% de la población colombiana.

Por cada afiliado que las escoge, las EPS reciben una UPC ajustada por riesgo. Estas primas *per cápita* deben cumplir dos papeles que son importantes de distinguir: [1] deben asegurar que las EPS tengan suficientes recursos para poder gestionar el riesgo de salud de la población colombiana y la carga financiera que esta gestión implica. En otras palabras, la UPC transferida tiene que cumplir una función macroeconómica para la financiación y la sostenibilidad del sector salud; objeto de muchos debates. Con estos recursos, además de sus gastos administrativos, las EPS deben cubrir integralmente las necesidades de salud de sus afiliados, asumiendo el riesgo de que los gastos efectivos de cada uno de ellos puedan superar los ingresos recibidos. [2] La UPC tiene que reflejar de manera suficientemente precisa el perfil epidemiológico de cada afiliado para garantizar que las EPS no puedan predecir fácilmente cuáles de ellos generan gastos mayores a su UPC, ni tampoco anticipar cuáles son los que causan menores gastos que su UPC.

La función más microeconómica de la UPC es también clave porque asegura que las estrategias de selección de los riesgos por parte de las EPS sean limitadas; condición necesaria para que la competencia en el mercado de las EPS tenga resultados satisfactorios.

Al trasladar el riesgo financiero del sistema del Estado hacia las EPS, el diseño de la Ley 100 [1993] las incentiva a gestionar activamente dicho riesgo mediante políticas de prevención, detección temprana y manejo adecuado de enfermedades crónicas. Por la misma razón y con el fin de contener costos sin deteriorar la calidad de la atención, las EPS tienen incentivos para negociar tarifas y condiciones con prestadores de servicios de salud (hospitales, clínicas, laboratorios).

El principio económico que subyace a este diseño puede resumirse en una regla simple: *dos objetivos, dos instrumentos*. Por un lado, la UPC que constituye un pago prospectivo (antes de la realización del riesgo) es un instrumento de eficiencia que busca alinear incentivos de las EPS para que controlen el gasto en salud. Por el otro lado, la competencia entre EPS funciona como un mecanismo de disciplina en calidad para evitar que la contención de costos se traduzca en deterioro de la calidad de los servicios. El problema central es que este último instrumento funciona de manera muy imperfecta.

Desde el punto de vista del financiamiento, el sistema combina fuentes contributivas y solidarias. Los afiliados del régimen contributivo aportan cotizaciones parafiscales, mientras que las UPC del régimen subsidiado se financian con recursos del PGN. Este esquema es lo que permite avanzar hacia la universalización del aseguramiento, separando el acceso a la salud de la capacidad individual de pago.

CÓMO FUNCIONA EL SISTEMA EN REALIDAD?

La arquitectura financiera creada por la Ley 100 [1993] permite que prácticamente toda la población colombiana esté asegurada hoy y que los gastos de bolsillo sean bajos al compararlos con otros países en desarrollo y con los países de OECD [OECD y TWB 2020]. Este logro es sustantivo: pocos países de ingreso medio alcanzan niveles similares de protección financiera. Sin embargo, estos avances conviven con seis fallas estructurales persistentes que ponen en tensión la sostenibilidad y la legitimidad del sistema, en particular, frente al eslabón del aseguramiento.

INCENTIVOS DESBALANCEADOS ENTRE EFICIENCIA Y CALIDAD

Aunque el diseño teórico contempla incentivos tanto para la eficiencia como para la calidad, en la práctica estos dos incentivos no llegan a las EPS con la misma fuerza. En efecto, la competencia en calidad entre EPS es abstracta, difícilmente observable para los usuarios, y por ende, débilmente disciplinante. La información sobre el desempeño de las EPS es compleja, fragmentada y difícil de interpretar, lo que limita la capacidad real de los afiliados para *votar con los pies*.

Como lo revelan varios estudios, la correlación entre participaciones de mercado de las EPS y la calidad de los servicios ofrecidos no es necesariamente positiva, lo que refleja la dificultad de los usuarios

para disciplinar las EPS a través de un mecanismo de competencia en calidad [Dávila y Rueda 2013].

En contraste, los incentivos para controlar el gasto son inmediatos y contundentes: si los gastos de salud de sus afiliados superan la UPC que reciben, las EPS enfrentan pérdidas financieras. Este desbalance genera una presión constante hacia la racionalización del gasto, en detrimento de la calidad de los servicios de salud. Más precisamente, en algunos casos, este desbalance entre estos dos incentivos se traduce en barreras de acceso, demoras, fragmentación de la atención o desincentivos implícitos a la provisión de servicios costosos.

○ INSUFICIENCIA CRÓNICA DE LA UPC

Este desbalance se ve agravado por un problema estructural muy debatido y ampliamente reconocido por agentes del sector de la salud: la insuficiencia crónica de la UPC. Estudios técnicos como los de Bardey y Riascos [2022] y la experiencia acumulada de los actores del sistema sugieren que la prima no crece al ritmo de las necesidades reales de atención, marcadas por el envejecimiento poblacional, la transición epidemiológica y la incorporación constante de nuevas tecnologías, lo que fue resaltado por la CC Auto 2049 [2025] que declara el incumplimiento general del componente de suficiencia de la UPC para el año 2024.

El argumento oficial según el cual los recursos son suficientes se debilita al observar que las EPS intervenidas por el Estado registran pérdidas comparables —o incluso mayores— a las del resto del sistema. Si la UPC es la adecuada, estas entidades deben al menos alcanzar un equilibrio financiero básico. La evidencia apunta, más bien, a un problema sistémico y generalizado de subfinanciación.

El argumento oficial de que los recursos son suficientes se debilita porque las pérdidas de las EPS intervenidas son iguales o mayores a las del resto.

Si la UPC es la adecuada, las EPS deben alcanzar un equilibrio financiero básico.

David Bardey

El mayor problema que genera esta insuficiencia de la UPC es que induce comportamientos cortoplacistas por parte de las EPS. En un contexto de liquidez restringida, la calidad deja de percibirse como una inversión que reduce costos futuros —por ejemplo, evitando hospitalizaciones evitables— y pasa a verse como un gasto que debe contenerse, sin importar las consecuencias en el mediano plazo.

○ DOS PAÍSES: URBANO Y RURAL

Una tercera falla tiene que ver con la profunda heterogeneidad territorial del país. En la práctica, Colombia se caracteriza por tener dos realidades muy distintas entre los grandes centros urbanos, con una densidad relativamente alta de prestadores y capacidad instalada, y el país rural que se caracteriza por grandes carencias de infraestructura y talento humano en el sector salud. En la gran mayoría de los casos, los municipios de menor tamaño disponen solo de un hospital o de un centro de salud público.

La Ley 100 [1993] diseñada pensando principalmente en contextos urbanos, donde la existencia de múltiples EPS y prestadores permite —en este contexto de oligopolio bilateral— que la competencia y la negociación funcionen como mecanismos de eficiencia [Bardey 2013].

En zonas rurales, donde suele existir un único hospital público o unos pocos puestos de salud, la competencia entre EPS para racionalizar la oferta pierde sentido. Allí, el problema no es la falta de competencia entre EPS, sino la ausencia de oferta suficiente. El sistema de salud en las zonas rurales del país no requiere tener a varias EPS, sino que necesita mejorar su infraestructura y su talento humano, y por otro lado, tener a una sola EPS, seleccionada por licitación, que gestione y coordine los diferentes servicios de salud de la zona.

Colombia se caracteriza por tener **dos realidades muy distintas**:

Grandes centros urbanos, con muchos prestadores y capacidad instalada y

El país rural con grandes carencias de infraestructura y talento humano.

La Ley 100 no se diseña para la Colombia rural.

David Bardey

○ LA LEY ESTATUTARIA Y LA DIFICULTAD DE PRIORIZAR

La Ley Estatutaria de Salud [2015a] representa un avance imprescindible al reconocer explícitamente la salud como derecho fundamental, en consonancia con la jurisprudencia de la CC. Sin embargo, también introduce rigideces importantes en la gestión del gasto.

La autonomía médica y la eliminación de listas explícitas de beneficios dificulta el control del uso de tecnologías una vez estas ingresan al sistema. Incluso cuando la evidencia de costo-efectividad es débil, limitar su utilización es política y jurídicamente complejo porque ejerce una presión sobre el gasto en salud, sin que necesariamente este gasto descontrolado se materialice en mejores resultados.

Unas de las virtudes del sistema de salud de la Ley 100 [1993] es la cobertura universal alcanzada y los bajos gastos de bolsillo que pagan los afiliados. No obstante, estas dos características del sistema, si bien son totalmente deseables, refuerzan la inelasticidad de la demanda por los tratamientos y servicios de salud. Los pacientes pagan una fracción muy limitada de sus gastos, y a veces, lo que pagan no depende de los precios de estos servicios. Esta inelasticidad de la demanda, en el contexto de la Ley Estatutaria 1751 [2015a], hace que sea muy complejo para las EPS racionalizar la oferta de servicios de salud que puede verse sometida a presiones de la industria farmacéutica. En este orden de ideas, una nueva Ley Estatutaria que ponga límites al uso de tecnologías en salud que no muestren un nivel de costo-efectividad suficiente parece necesaria. Especialmente en un contexto que se caracteriza por un envejecimiento de la población,¹

La Ley 100 permite:

1. Que prácticamente toda la población colombiana esté asegurada hoy y ...
2. Que los gastos de bolsillo sean bajos al compararlos con otros países en desarrollo.

David Bardey



¹ Ver Kallestrup L. et al. [2024].

y por una presión tecnológica siempre mayor sobre los gastos en salud.

Hoy en día, una forma de limitar el uso de nuevas tecnologías de salud en Colombia es a través del INVIMA y la ineficiencia y complejidad de sus trámites que desaceleran la entrada de nuevos tratamientos. Es una forma totalmente ineficaz de frenar la presión tecnológica sobre el gasto. Al mismo tiempo que el INVIMA frena la entrada de nuevos tratamientos, también dificulta y retrasa la llegada de terapias costosas o servicios de salud que pueden generar ahorro al sistema de salud.

○ POLÍTICA DE REGULACIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS MEDICAMENTOS

También es importante hacer énfasis en la política de regulación de los precios de los medicamentos en Colombia. Durante varias décadas, este mercado se caracteriza por una amplia desregulación de precios. En un contexto en el que la demanda de medicamentos es estructuralmente inelástica, esta desregulación genera niveles de precios muy elevados. En múltiples casos, los precios observados en Colombia superaban incluso los vigentes en países europeos en la misma época, a pesar de diferencias significativas en ingreso *per cápita* y poder adquisitivo. La combinación de poder de mercado, asimetrías de información y débil regulación crea un entorno propicio para precios excesivos, con impactos directos sobre el gasto público en salud y poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera de este sistema.

A partir de 2012, el país inicia un giro importante en la política farmacéutica que introduce distintas herramientas regulatorias para contener los precios. Estas reformas incluyen el uso sistemático de referenciación internacional de precios y mecanismos de control directo. Un hito central de este proceso es la introducción de precios techo a partir de 2013, impulsada bajo el liderazgo del entonces ministro Alejandro Gaviria. La regulación de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos (CNPMDM), Circular 03 [2013] fija un precio máximo de venta para determinados medicamentos definido a partir de comparaciones internacionales,

de modo que los precios en Colombia no superen un umbral considerado razonable frente a mercados comparables. La evaluación de impacto realizada por Prada et al. [2018] revela que esta política logra reducciones significativas de precios en un amplio conjunto de medicamentos regulados, generando ahorros sustanciales para el sistema de salud y mejorando la eficiencia del gasto.

No obstante, la evidencia también sugiere que esta regulación no está exenta de efectos no deseados. En particular, la evaluación de impacto de Bardey et al. [2021] resalta que si bien muchos precios bajan, en algunos casos la introducción de precios techo pudo incrementar los precios de medicamentos que inicialmente se encontraban por debajo de los techos regulatorios. Este fenómeno, consistente con predicciones estándar de la teoría económica, surge cuando los precios máximos actúan como puntos focales, reduciendo la presión competitiva a la baja para ciertos productos. Así, una regulación diseñada para limitar precios altos puede, en paralelo, generar aumentos de precios en segmentos donde la competencia funciona relativamente mejor antes de la intervención.

A la luz de estos resultados, una vía prometedora de reforma consiste en repensar el nivel al cual se aplican los precios techo. En lugar de fijarlos a nivel de cada molécula (ATC-%), una alternativa más eficiente es aplicarlos a nivel de clases terapéuticas, fomentando la competencia entre medicamentos sustitutos que cumplen funciones clínicas similares (ATC-4). Brekke et al. [2011] muestran que este tipo de regulación aprovecha mejor los mecanismos competitivos, incentiva la sustitución hacia opciones más costo-efectivas y permite reducciones de precios más amplias y sostenibles. Una regulación de este tipo es coherente con el objetivo de controlar el gasto farmacéutico sin introducir distorsiones innecesarias y representa un paso adicional hacia una política de medicamentos más eficiente y basada en evidencia.

○ LA INTEGRACIÓN VERTICAL ENTRE EPS E IPS

La literatura de organización industrial como Tirole [1988] revela que la integración vertical entre empresas que operan en eslabones diferentes de una misma cadena de producción puede traer

ganancias de eficiencia importantes en muchos sectores. El sector de la salud no es la excepción, en particular si como Bardey y Buitrago [2016] plantean, se considera la integración vertical entre una EPS y una IPS. En primer lugar, al alinear los incentivos entre quién financia y quién provee los servicios, la integración vertical permite reducir el riesgo moral, en particular el asociado a la sobreutilización de procedimientos, cuando el prestador no internaliza totalmente los costos de los servicios realizados. En segundo lugar, la integración vertical elimina o atenúa el problema de la doble marginalización; típico de estructuras desintegradas donde EPS e IPS fijan precios de manera secuencial encareciendo el costo final de la atención. Además, la integración facilita una mejor coordinación clínica y administrativa —por ejemplo, en rutas integrales de atención, manejo de pacientes crónicos o estrategias de prevención— y fortalece el poder de negociación de las EPS frente a IPS externas permitiendo obtener tarifas más bajas que se traduzcan en mayor eficiencia del gasto en salud.

Sin embargo, la integración vertical también genera distorsiones competitivas en ciertos contextos. En particular, cuando una EPS integrada utiliza su red propia para excluir o debilitar a IPS rivales —lo que en la literatura se conoce como *foreclosure*—, la integración puede aumentar los costos de los competidores no integrados o limitar su acceso a pacientes afectando el funcionamiento de la libre competencia.

Estas estrategias no son inherentes a la integración vertical *per se*, sino que dependen de la estructura del mercado, del grado de poder de mercado de las EPS integradas y de la existencia (o no) de alternativas efectivas para los prestadores excluidos. Por ello, una evaluación económica adecuada debe distinguir entre integraciones que mejoran la eficiencia y aquellas que buscan cerrar el mercado a competidores igualmente eficientes.

La integración vertical permite:

1. reducir el riesgo moral cuando el prestador no asume totalmente el costo de servicios realizados;
2. eliminar o atenuar la doble marginalización;
3. facilitar una mejor coordinación clínica y administrativa;

David Bardey

En este contexto, Bardey y Buitrago [2016] explican que aunque la Ley 1122, Art. 15 [2007b] limita al 30% el gasto de la UPC que una EPS puede realizar dentro de su propia red, esto es inefectivo como instrumento de política de competencia. Esta regla cuantitativa no está bien alineada con los riesgos reales de *foreclosure*, y además, puede restringir integraciones verticales cuando estas traen ganancias de eficiencia —como cuando una mayor provisión interna permite reducir costos, mejorar la calidad o fortalecer la coordinación del cuidado—.

En lugar de un tope rígido y general, la evidencia sugiere que es preferible una regulación más flexible y basada en análisis de competencia caso a caso, enfocada en detectar prácticas de exclusión concretas, sin desalentar arreglos organizacionales que generan ganancias de eficiencia y bienestar para los afiliados. En otras palabras, se propone cambiar el enfoque de regulación por un enfoque de supervisión.

Antes de pasar a las recomendaciones para mejorar el funcionamiento futuro del sector de la salud en Colombia es importante entender la lógica detrás de la propuesta de reforma del Gobierno Petro y los retos que eso impone al sistema de salud en Colombia.

L LA PROPUESTA DEL GOBIERNO PETRO

El Proyecto de Ley [2023] propuesto por el Gobierno Petro parte de la premisa de que las EPS actúan como intermediarios, y por ende, que su eliminación le permite al sistema de salud liberar parcialmente los recursos asignados a esta intermediación. Esta idea de eliminar el eslabón de aseguramiento producto de la Ley 100 [1993] no es nueva y es objeto de varios proyectos de ley en el Congreso de la República.

Esta propuesta de ley parte de un diagnóstico de las limitaciones del sistema de salud colombiano que logra una cobertura casi universal y gastos de bolsillo bajos en caso de enfermedad aunque persisten problemas graves de acceso y calidad, especialmente en zonas

rurales y apartadas del país. El documento señala que muchos indicadores de salud, como la mortalidad infantil y materna, son insatisfactorios y que barreras de acceso —geográficas, administrativas o de disponibilidad de especialistas— impiden que la cobertura se traduzca en atención efectiva. Además, la función de las EPS como intermediario no incentiva adecuadamente la prevención ni la gestión inteligente del riesgo sanitario, lo cual contribuye a tiempos de espera excesivos y a deficiencias en la oferta de servicios.

En respuesta a estos problemas, la reforma busca reorientar la atención hacia un modelo centrado en la prevención, la atención primaria, la equidad territorial, y además, repensar el papel de las EPS dentro del sistema. En varios de sus planteamientos el Proyecto de Ley contempla suprimir o limitar la figura de las EPS para que entidades estatales, llamadas *gestores de salud*, asuman funciones de organización de la atención, con mecanismos más directos de provisión y supervisión de los servicios. Estos *gestores de salud* reciben una comisión por su tarea administrativa, pero no asumen el riesgo de insuficiencia de los recursos como lo hacen actualmente las EPS.

Este diseño reproduce problemas ya conocidos con el modelo de los recobros, y además, permite observar que cuando ningún actor asume riesgo financiero, los incentivos para controlar el gasto desaparecen. El resultado previsible es un crecimiento acelerado del gasto, mayor presión fiscal y paradójicamente, más inestabilidad para los prestadores.

Para superar este problema, la propuesta de este gobierno es sustituir la negociación descentralizada que hacen actualmente las EPS por un manual tarifario nacional. De nuevo, esta solución también plantea riesgos significativos. Colombia presenta una enorme heterogeneidad de costos entre prestadores, derivada de diferencias geográficas, de escala y de contexto económico. Fijar tarifas eficientes requiere de un sistema robusto de contabilidad analítica que hoy no existe. En ausencia de esta información, un tarifario uniforme puede generar quiebras en algunos hospitales y rentas injustificadas en otros, sin mejorar necesariamente la eficiencia del sistema, su calidad y acceso.

MIRANDO HACIA ADELANTE

El sistema de salud colombiano se encuentra al borde de una crisis financiera de gran magnitud. La insuficiencia de la UPC deteriora la situación de las EPS, cuyos problemas de liquidez se transmiten a los prestadores mediante retrasos en los pagos, lo que amenaza la continuidad de la atención. Una materialización concreta y trágica de esto es que muchos pacientes que sufren de enfermedades crónicas, que antes no tenían que asumir ningún otro costo diferente al copago previsto por la normativa del sector, hoy en día, tienen que conseguir sus tratamientos asumiendo la totalidad de su costo. En otras palabras, la equidad, que era uno de los principales logros del sistema de salud colombiano, hoy está en grave peligro.

El próximo gobierno tiene una tarea difícil porque, además de los problemas estructurales mencionados, la mayoría de los actores del sistema de salud, en particular las EPS y las IPS, tienen deudas acumuladas que será difícil subsanar.

Eso requiere inyectar recursos públicos importantes al sistema, lo que seguramente se traduce en un incremento del porcentaje del PIB que se dedicará a los gastos en salud en la próxima década. Teniendo en cuenta las características etarias de la población colombiana, Bardey y Buitrago [2019] estiman que Colombia debe dedicar al menos entre 2% y 3% adicional de su PIB a los gastos en salud.

Colombia sí necesita **RECALIBRAR** su sistema de salud.

PERO ADEMÁS,

Por el envejecimiento de su población Colombia deberá dedicar al menos **entre 2% y 3% adicional de su PIB** a los gastos en salud.

David Bardey

Sin embargo, así el país tenga que asignar más recursos a su sistema de salud, es importante asegurar que estos recursos adicionales se gasten bien; es decir, de la manera más eficiente posible. Contrario al Proyecto de Ley [2023] del Gobierno Petro, lo que se propone aquí no consiste en desmontar la arquitectura institucional construida desde la Ley 100 [1993], sino recalibrarla para superar algunas fallas y

mejorar lo que ya funciona. Retomando las ideas expuestas a lo largo de este capítulo, se proponen seis líneas de reforma:

REBALANCEAR LOS INCENTIVOS HACIA LA CALIDAD incorporando indicadores de desempeño y resultados en salud, en el cálculo y ajuste de la UPC. Hoy en día, en su diseño, las UPC producen subsidios cruzados perversos dado que las EPS que ofrecen una calidad regular a sus usuarios reciben la misma UPC que las EPS que los atienden mejor. Ajustar la UPC en función de indicadores de desempeño es útil para rebalancear los incentivos hacia una mejor calidad [Bardey 2015].

FORTALECER EL SISTEMA DE SALUD EN ZONAS RURALES mediante infraestructura, equipos extramurales, telemedicina funcional e incentivos claros para el talento humano. Conformar zonas geográficas a las cuales las EPS aplican a través de un proceso de licitación para manejar el riesgo sanitario de las poblaciones de estas zonas.

RECONOCER EL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL aumentando gradualmente el gasto público en salud en alrededor de dos puntos del PIB en los próximos años. Sanear las deudas entre los diferentes actores, especialmente entre EPS e IPS.

PASAR DE UNA REGULACIÓN A UNA SUPERVISIÓN DE LA INTEGRACIÓN VERTICAL: suprimir el techo de 30% de la UPC —que las EPS pueden gastar en su red propia— para reemplazarlo por una mayor supervisión por parte de la Superintendencia de Salud y la de Industria y Comercio de tal forma que la integración vertical sea prohibida solamente cuando lleva a situaciones de *foreclosure*.

AJUSTAR LA POLÍTICA DE REGULACIÓN DE PRECIOS DE LOS MEDICAMENTOS: si bien la implementación de precios techo da algunos resultados para controlar el gasto en medicamentos, por un lado, se extiende a demasiados medicamentos y por el otro, una regulación que se aplica al nivel de las clases terapéuticas —es decir ATC-4— da mejores resultados porque permite evitar las estrategias de sustitución por parte de los laboratorios farmacéuticos.

ALINEAR DERECHOS INDIVIDUALES Y SOSTENIBILIDAD COLECTIVA introduciendo mecanismos explícitos y transparentes de priorización

basados en criterios de costo-efectividad. Una nueva Ley Estatutaria es inevitable para esta realineación.

Estas propuestas son relativamente sencillas de implementar y corrigen deficiencias y fallas del sistema actual. Además constituyen una hoja de ruta realista para preservar los importantes avances del sistema que si bien es imperfecto, tiene logros que es perjudicial para el país desconocer y perder.

5

CRECIMIENTO O EQUIDAD: FALSA DISYUNTIVA



MARCELA ESLAVA¹
MARCELA MELÉNDEZ²

¹ Profesora titular de la Universidad de Los Andes.

² Directora ejecutiva de Fedesarrollo

Las autoras agradecen el valioso apoyo de Nicolás Peña Tenjo y María José Uribe en la preparación de este texto.



UNA ECONOMÍA QUE NO SE TRANSFORMA

Colombia lleva décadas atrapada en un círculo que no ha logrado romper: bajo crecimiento, alta informalidad, desigualdad persistente. Las brechas de ingreso frente a los países ricos son hoy prácticamente las mismas que hace cincuenta años y ocupa un lugar entre las economías con mayor desigualdad de ingreso en el mundo. Este desempeño histórico pobre en ambos frentes —crecimiento y equidad— no es coincidencia. Es el resultado de una organización productiva que concentra el trabajo y el talento humano en actividades de baja productividad, y de un marco de política pública, que con frecuencia, refuerza esa trampa en lugar de ayudar a salir de ella.

Entender esta situación requiere abandonar una idea que circula en el debate público; la de que el crecimiento económico y la equidad son objetivos en tensión y que avanzar en uno implica sacrificar el otro. Aunque esa tensión podría existir —y se ha manifestado en las últimas décadas con el robustecimiento de sectores altamente concentrados en los países líderes en innovación—, en Colombia la disyuntiva es falsa. Los dos objetivos son codependientes: sin transformación productiva no hay crecimiento sostenible y sin crecimiento no hay ingresos propios que redistribuir, ni recursos públicos suficientes para financiar los servicios que necesita la población de menores ingresos. La redistribución —que puede ser efectiva contra la desigualdad en contextos más ricos y donde la desigualdad de partida es menor— no basta en casos como el colombiano.

Es indispensable una transformación productiva que permita crecer y que muchas más personas tengan oportunidades de generación propia de buenos niveles de ingreso. Por supuesto, también es

posible crecer sin mejorar la distribución del ingreso o reducir la pobreza si los frutos del crecimiento se concentran en pocas manos. La solución es la misma: una transformación productiva que ligue el crecimiento a la generación de muchos más empleos de calidad.

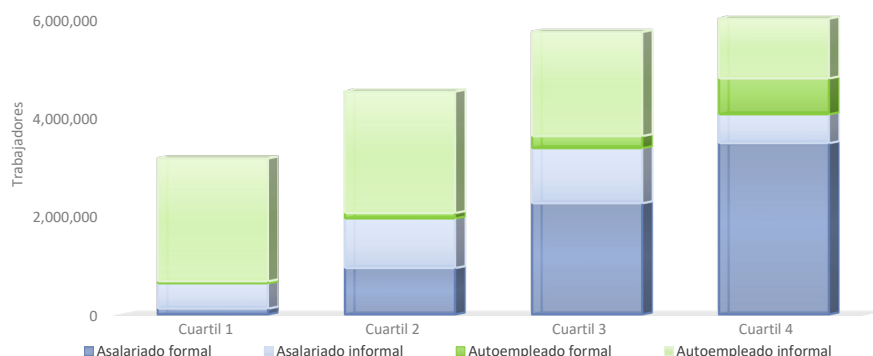
TRABAJO COMO ESPEJO DE DESIGUALDAD

Ante todo, la desigualdad colombiana se expresa en las diferencias entre quienes no se vinculan al mundo productivo y quienes sí lo hacen. Es aún muy amplia entre estos últimos, en función de la manera en que se da esa vinculación. La relación entre organización productiva y laboral, por un lado, y desigualdad y pobreza, por el otro, es directa y profunda.

Las personas que habitan hogares de bajos ingresos están sin trabajo con mucha mayor frecuencia que quienes habitan hogares de mayores ingresos. Cuando sí trabajan, lo hacen mayoritariamente por *cuenta propia* o como empleados de negocios muy pequeños — de menos de cinco personas— sin afiliación al sistema de seguridad social contributivo; es decir, en la informalidad y ganando menos del salario mínimo.

GRÁFICA 49. TRABAJO ASALARIADO FORMAL E INGRESO DEL HOGAR

Trabajadores por vinculación laboral y cuartil de ingreso

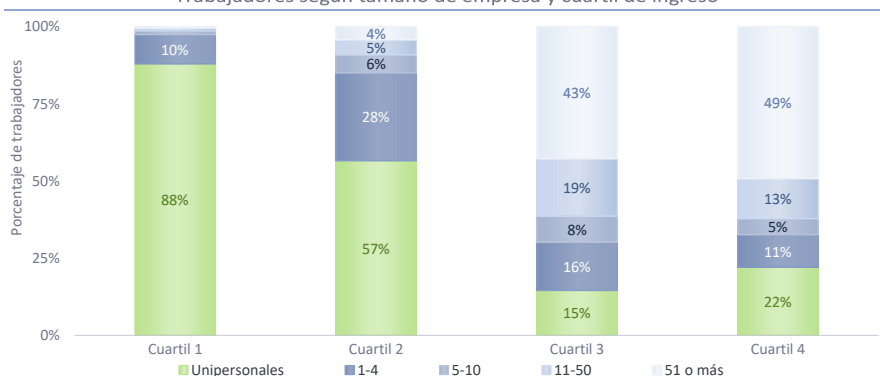


Fuente: Elaboración propia con datos de Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) [2025c]

Al analizar el número de trabajadores por tipo de relación laboral y nivel de informalidad, se observa que los hogares más ricos tienen más trabajadores: solo el 16% de los trabajadores está en el cuartil 1 el más bajo, mientras que el 31% está en el cuartil 4, el más alto, casi el doble (Gráfica 49). En hogares del cuartil 1, el inferior de ingresos del país, los trabajadores son casi todos informales (90%), y la mayoría trabaja por *cuenta propia* (76%). En contraste, en los hogares que se encuentran en el cuartil 4, el 25% más alto, la mayoría de los trabajadores son empleados asalariados formales (56%). En este grupo también hay trabajadores por *cuenta propia* (32%), pero la proporción es menor y alrededor de un tercio de ellos es formal; 12% vs. 20% de trabajadores por *cuenta propia* en la informalidad.

De manera consistente, el tamaño del negocio o empresa en el que se trabaja está relacionado con el lugar que ocupa el hogar del trabajador en la distribución del ingreso. En cuanto al porcentaje de los trabajadores —de cada cuartil de ingreso y por tamaño de empresa—, los ocupados de los hogares en la parte más baja de esa distribución, cuartil 1, no solo son en su mayoría trabajadores por *cuenta propia* (88%), sino que los que sí son asalariados se encuentran casi totalmente en negocios de menos de cinco trabajadores (10%). En tanto, en los hogares de mayores ingresos, los ocupados son típicamente empleados de negocios con más de diez trabajadores (62%).

GRÁFICA 50. CUENTA PROPIA: TRABAJO PREVALENTE ENTRE LOS MÁS POBRES
Trabajadores según tamaño de empresa y cuartil de ingreso



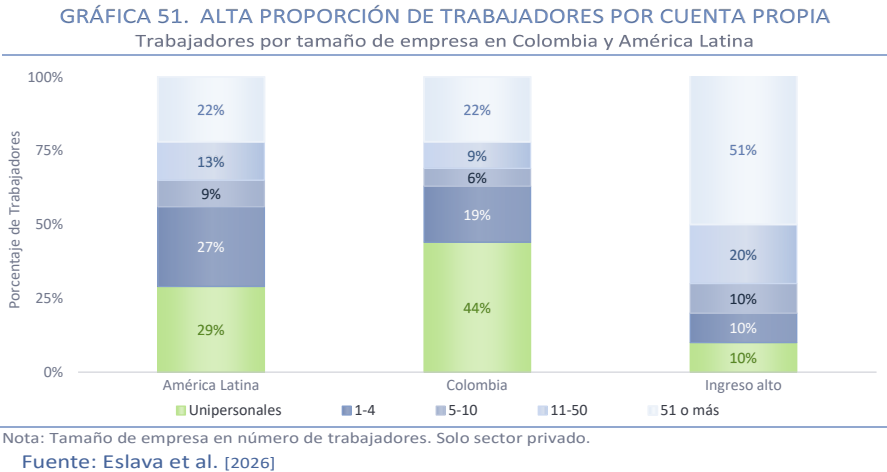
Nota: Tamaño de empresa en número de trabajadores. Solo sector privado.

Fuente: Elaboración propia con datos de GEIH [2025c]

La proporción de empleados en negocios de más de cincuenta trabajadores aumenta de manera sistemática a lo largo de la distribución del ingreso, del 1% en el cuartil 1, al 49% en el cuartil 4 (Gráfica 50).

Aunque los trabajos por *cuenta propia* y en microempresas son más prevalentes en la parte baja de la distribución del ingreso —al punto de dominar por completo el primer cuartil—, su presencia en los cuartiles altos no es despreciable: se acerca al 30%. La otra cara de la moneda es lo que sucede con trabajos en Pymes de más de diez empleados y empresas grandes; estos no solo representan la mayoría de empleos en los cuartiles 3 y 4, sino que en esencia están ausentes en los dos cuartiles inferiores. Las empresas grandes, medianas y pequeñas (pero no micro) crean empleos con remuneraciones relativamente altas, y en particular, por encima de la mediana [Eslava et al. 2026]. Esto explica que sus trabajadores tienden a estar en la parte alta de la distribución del ingreso.

El hecho de que en promedio, las personas ganan menos trabajando por *cuenta propia* o en microempresas que en empresas más grandes se reproduce en todo el mundo. Pero Colombia se distancia en que ese primer grupo de trabajadores, especialmente aquellos en el *cuentapropismo*, es proporcionalmente mucho más numeroso (Gráfica 51).

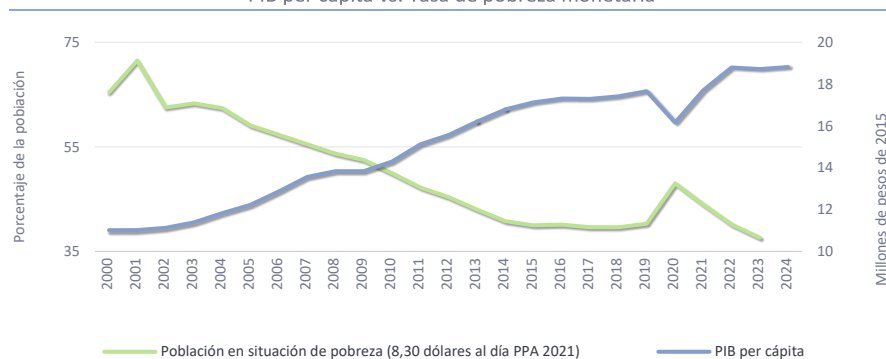


Al comparar la distribución de los trabajadores por tamaño de empresa colombiana y también frente a América Latina y países de ingreso alto, la participación del trabajo por *cuenta propia* en Colombia no solo es alta (44%) frente a países de alto ingreso (10%), sino también frente a sus pares en América Latina (29%). Y como esos pares tiene apenas una tercera parte de los empleos en Pymes de más de diez trabajadores o empresas más grandes (31%), mientras que en los países de alto ingreso la proporción se invierte: dos tercios de los trabajadores están *por fuera* del segmento microempresarial y *cuentapropista* (71%). De hecho, en algunos de esos países ricos la proporción llega a 80%.

Esta forma de organización, donde el empleo se genera principalmente en empresas de mínimo tamaño, también es problemática para el crecimiento y la productividad. Implica que Colombia tiene su talento humano, su primer recurso productivo, concentrado en actividades de menor productividad y que, en general, no muestran patrones o perspectivas de crecimiento dinámicos.

GRÁFICA 52. RELACIÓN INVERSA ENTRE EL PIB PER CÁPITA Y LA POBREZA

PIB per cápita vs. Tasa de pobreza monetaria



Fuente: Elaboración propia con datos de TWB [2026b; 2026a]

La codependencia entre el crecimiento, la desigualdad y la pobreza se evidencia también en los datos macroeconómicos: la desigualdad y la pobreza tienden a agudizarse cuando el crecimiento de la economía se desacelera como sucedió a partir de 2014. La relación inversa entre ingreso de la economía y pobreza se intensifica por el hecho de que un crecimiento económico pobre se refleja en un

recaudo tributario pobre, que a su vez, es la primera y más importante fuente de financiación tanto de programas públicos encaminados a la transformación productiva como de aquellos que buscan aliviar la pobreza y la desigualdad por la vía de la redistribución, subsidiando a personas en las peores condiciones de ingreso (Gráfica 52).

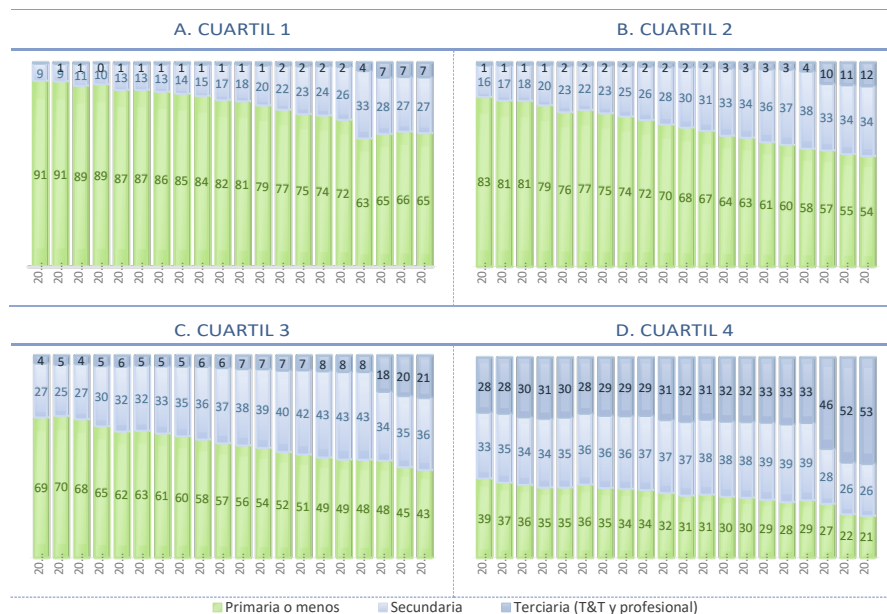
EL PROBLEMA: CÓMO SE ORGANIZA LA PRODUCCIÓN

Una razón para el predominio de mini unidades de producción en una economía es la prevalencia de bajos niveles de productividad entre las empresas y las personas [Gollin 2007; Hopenhayn 2016]. La productividad depende de las tecnologías de producción, del tipo de bienes y servicios que se producen y del nivel de capital humano. Por ello la educación y otras inversiones en capital humano son fundamentales, tanto como la innovación en productos y procesos, no solo en términos de su expansión sino de su efectividad.

Colombia viene superando brechas en educación, pero sigue teniendo altas proporciones de personas que no completan niveles educativos más allá de primaria, y esto, al igual que las demás variables, depende fuertemente del cuartil de ingreso del hogar.

Al distribuir la población mayor de 25 años por nivel educativo completo en cuatro paneles —uno para cada cuartil de ingresos—, se observa que la fracción de adultos que solo completa primaria es alta (Gráfica 53). Aún en el cuartil 4, en 2023, el 21% tiene esa característica, mientras que en el cuartil 1 la prevalencia es de 65%. El espejo está en bajas tasas de logro en educación secundaria y terciaria. Esta última está prácticamente ausente en el cuartil 1, donde solo 7% de los adultos posee algún título de educación terciaria (técnica, tecnológica o profesional) y aunque más alta (51%) es aún baja en el cuartil 4.

GRÁFICA 53. BRECHAS EN LOGRO EDUCATIVO FRENTE A DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
Porcentaje Mayores de 25 años, nivel educativo máximo alcanzado y cuartil de ingreso



Fuente: Elaboración propia con datos de GEIH [2025c]

Como se evidencia, el logro educativo está muy correlacionado con el nivel de ingresos del hogar de la persona. Esto refleja una doble causalidad entre la educación y el ingreso. Por un lado, los hogares de mayores ingresos logran un mayor acceso y éxito en los niveles altos de educación. Por otro, la educación es un determinante crucial del ingreso de las personas. También afecta el tipo de actividad económica que realizan. Por ejemplo, los individuos con mayor logro educativo tienen mayor probabilidad de vincularse en empresas de alta productividad y fuera del *cuentapropismo* y de la microempresa. Estos patrones han evolucionado en el tiempo: entre el 2002 y el 2023, el cuartil 1 disminuye el porcentaje de adultos con solo primaria de 91% a 65%, una reducción de 26 pp. Esta reducción es de 18 pp en el cuartil 4 y llega al 21% en 2023.

Más allá de las persistentes brechas en el logro de niveles de educación existe un reto enorme en la calidad y pertinencia de la educación [FExE 2026]. Además, el país entiende mal la pertinencia: busca entrenar habilidades específicas para demandas laborales

siempre cambiantes, en lugar de enfatizar las capacidades transversales que se forman desde la infancia y se aplican en muy diversos ámbitos del mercado laboral, como el pensamiento crítico, el razonamiento básico y abstracto, la lectura y la comunicación efectiva y la capacidad de relacionamiento. Todas estas habilidades son ingredientes fundamentales para la inserción versátil en un mundo productivo cada vez más poblado por tecnologías que reemplazan tareas básicas, para la capacidad de innovar y crear-manejar empresas con proyección de crecimiento y generación de empleo [Cadena et al. 2026].

Otra explicación fundamental de la organización productiva que se observa es el ambiente de negocios y las mayores o menores distorsiones que este causa sobre los incentivos de las empresas para crecer a su tamaño óptimo [Bento y Restuccia 2020; Hopenhayn 2014; Hsieh y Klenow 2009; Restuccia y Rogerson 2008]. En una empresa, las decisiones de inversión y la innovación, así como el crecimiento del empleo dependen de que los mayores ingresos que generan esas inversiones cubran adecuadamente los costos que acarrearán. Por tanto, es fundamental la brecha entre la productividad esperada de las inversiones que permitirían crecer y los costos de esas inversiones, sean estas la adquisición o el desarrollo de tecnologías, la compra de maquinaria o la vinculación de talento humano.

El marco regulatorio y la política pública son determinantes fundamentales del lado de los costos y del grado de certeza con el cual se puede evaluar la proyección de productividad e ingresos. Juegan un papel clave, entonces, diseño, institucionalidad, implementación y estabilidad de diferentes regulaciones y políticas con enorme impacto en las empresas. Los ejemplos más prominentes son la política tributaria, la política laboral, la que defiende la competencia en los mercados y busca contener el poder de los monopolios.

El marco regulatorio y la política pública son determinantes del lado de los costos y también del grado de certeza con el cual se puede evaluar la proyección de productividad e ingresos.

Marcela Eslava y
Marcela Meléndez

Un frente en que Colombia se destaca por cargas particularmente altas a las empresas es el de la regulación laboral y de la seguridad social, no solo comparando al país frente a los más ricos, sino incluso dentro de sus pares de América Latina [Eslava y Meléndez 2026]. Aunque la regulación existe por una buena razón: cuidar los derechos de los trabajadores tiene el problema de que aplica al trabajo asalariado y formal —la informalidad laboral en el trabajo asalariado es justamente el incumplimiento de una parte de esas reglas—. Es decir, dada la baja participación de este tipo de vinculación, la regulación no es efectiva para proteger a la mayoría de los trabajadores y deja desprotegidos precisamente a los más vulnerables. Y si los costos que impone influyen en la escasa creación de trabajos de calidad, entonces el diseño mismo de esa regulación está frenando su efectividad.

Un ejemplo concreto de ese problema son los costos extrasalariales en Colombia —los que el empleador asume más allá del salario mismo—. Estos son mucho mayores que en el resto de la región y en países con bajas tasas de desempleo e informalidad laboral como Estados Unidos, Australia y Gran Bretaña [Eslava et al. 2026]. Colombia también sobresale frente a otras economías por tener un piso salarial regulatorio que está por encima de lo que ganan muchos trabajadores: al final de 2025, alrededor del 50% de los trabajadores gana menos del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) [DANE 2025e]. Es decir, el mínimo regulatorio está lejos de ser un mínimo efectivo. Esto refleja una amplia brecha entre la productividad que muchos trabajadores logran generar en el mercado y el salario que ese mercado tiene que pagarles para poderlos vincular de manera formal.

El marco tributario plantea una dificultad adicional. Colombia tiene una tasa nominal de impuesto corporativo de renta que es alta en comparación con otros países de la región y con las economías avanzadas. Esto se compensa para unos renglones selectos vía tratamientos excepcionales que con frecuencia siembran incentivos contrarios al crecimiento del empleo y la inversión [Bento y Restuccia 2020; Hopenhayn 2014; Hsieh y Klenow 2009; Restuccia y Rogerson 2008]. Un ejemplo es la tendencia creciente a que la ya alta tributación de las empresas se concentre en los segmentos empresariales con potencial de

crecimiento y se complemente con sobretasas u otros tributos a empresas por encima de ciertos umbrales de tamaño.

En lo individual la progresividad de los impuestos es un principio fundamental para disminuir desigualdades en un mundo de oportunidades desiguales. Sin embargo, en el área de los impuestos a las empresas la pretensión de progresividad penaliza, y por tanto, desincentiva justamente el crecimiento que necesita el país, desmotivando la inversión y la generación de empleo que las empresas requerirían para generar ese crecimiento.

Otro ejemplo es un régimen simplificado que aplica a las microempresas y deja por fuera a las empresas pequeñas y medianas que Colombia necesita cultivar para generar más empleos de calidad y alta productividad. Como al impuesto corporativo de renta con frecuencia se le suman otros —como el impuesto al patrimonio—, la carga impositiva es solo llevadera, si acaso, para empresas de alto margen, las más productivas o los monopolios que suelen ser unas cuantas empresas gigantes. La capa intermedia —Pymes con potencial de crecimiento y generación de empleo— es la que se termina penalizando. Y esto se refleja en la *mitad ausente* de empleo generado en Pymes [Tybout 2000] (ver área Pymes 11-50 en Gráfica 50).

UNA ESTRATEGIA INTEGRAL PARA COLOMBIA

La economía colombiana puede y debe soñar con nivelar el acceso de sus habitantes a proyectos de vida que prometan satisfacción personal y un buen nivel de ingreso. Pero lograrlo requiere mucho más que programas aislados y discursos procrecimiento o proequidad. Requiere una voluntad política, una ciudadanía sintonizada con la coincidencia de ambos objetivos y un conjunto de políticas públicas coherente con esa voluntad, tanto en su diseño como en la efectividad de su implementación. También demanda articulación y coherencia entre las intervenciones activas —como programas de impulso a la innovación o la productividad— y los marcos regulatorios que delimiten la cancha de las decisiones de trabajadores y empresas.

La coherencia es fundamental: invertir en innovación o talento humano sin transformar los marcos regulatorios que dan forma al entorno empresarial dificulta que las nuevas capacidades encuentren espacios donde prosperar. Mejorar la regulación sin invertir en fortalecer las habilidades de la población trabajadora permite crecer a los negocios que ya cuentan con las capacidades necesarias, pero no vincula a quienes hoy están lejos de integrarse a las actividades de alta productividad. Expandir infraestructura sin fortalecer la innovación reduce su efecto multiplicador. Redistribuir sin crecer es repartir de manera más equitativa una torta cada vez más pequeña. Por ello, la transformación productiva debe concebirse como un proyecto nacional que articule educación, innovación, financiamiento, regulación e infraestructura.

Redistribuir sin crecer es repartir de manera más equitativa una torta cada vez más pequeña.

Por ello, la transformación productiva debe concebirse como un proyecto nacional que articule educación, innovación, financiamiento, regulación e infraestructura

Marcela Eslava y
Marcela Meléndez

POLÍTICA DE INNOVACIÓN Y SUS LÍMITES ACTUALES

Colombia tiene una larga historia de intentos por dar forma a una política de innovación y a una institucionalidad para implementarla, que ayuden a poner en marcha los motores de la actividad productiva. Aunque ha logrado conquistas aisladas, el balance general no es favorable. La estrategia para acompañar las unidades productivas en un proceso virtuoso de consolidación y crecimiento tiene espacios sustanciales de mejora.

El país gasta poco en impulsar la adopción de nuevas tecnologías y la innovación al interior del sector productivo —en 2025 es 0.3% del PIB frente a 0.6% en América Latina, 2.1% en la Unión Europea y 3.4% en los Estados Unidos—, y sobre todo, lo hace de manera desordenada, fragmentando el pequeño presupuesto disponible en

múltiples programas a cargo de una variedad de instituciones.¹ Esto contrasta con los países que obtienen logros notables donde usualmente existen pocos programas robustos y bien evaluados. El presupuesto que se dedica no solo es más alto, sino que también se ha diseñado para ser complementario al esfuerzo privado y los resultados de la inversión de riesgo en innovación se diseminan como un bien público, para ponerlos a disposición del sector productivo. La estructura institucional para la implementación de la política de innovación en esos países suele ser también más sencilla y sin traslapes de funciones entre entidades; una característica que hace supremamente complejo el caso colombiano.

La política de innovación no ocurre en el vacío y esto plantea un gran reto [Cirera y Maloney 2017]. Su efectividad depende de que otras áreas del ámbito de acción del Estado, con las que tiene complementariedades, también funcionen bien. La educación de calidad, el acceso al crédito y la infraestructura de transporte son ejemplos de piezas del ecosistema que el país debe mejorar y cuidar para que una política de innovación mejorada rinda sus frutos.

L A COMPETENCIA: MOTOR DE PRODUCTIVIDAD

La política antimonopolio y la institucionalidad para la defensa de la competencia también hacen parte de ese ecosistema necesario para la innovación. La entrada de nuevos competidores a un mercado o la amenaza de una mayor competencia motiva a las empresas con capacidad para invertir en volverse más productivas. En contraste, la ausencia de competencia facilita la generación de rentas y desincentiva la inversión en innovación. Una institucionalidad de competencia que funcione bien y un marco de política pública —que no imponga altos costos de entrada al segmento productivo y laboral formal— son cruciales para incentivar la competencia. Esto no solo estimula la innovación y otras inversiones en productividad, sino que por esa vía prepara al sector productivo para competir en los



¹ Ver diagnóstico del Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación (Colciencias) [2014] en esencia vigente.

mercados internacionales. Lo es, también, para contener la concentración del poder económico que con frecuencia se traduce en poder político para influir en beneficio privado en el diseño de políticas, en direcciones que van en contra de mejorar la dinámica de la productividad y de reducir la pobreza y la desigualdad.

A MODO DE CIERRE

La pregunta correcta para Colombia no es si crecer o reducir la desigualdad. **LA GRAN PREGUNTA ES CÓMO LOGRAR QUE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA —que es la palanca de ambos— OCURRA DE VERDAD.**

Esto requiere compromiso político y apoyo ciudadano a un propósito de transformación productiva inclusiva y demanda una política pública que tenga coherencia entre el diseño y sus objetivos. Colombia tiene que darse el lujo de soñar con una economía que a la vuelta de pocos años, nivele el acceso de sus habitantes a proyectos de vida prometedores en términos de satisfacción personal y buen nivel de ingreso. Lograrlo es posible, pero exige actuar sobre las causas —productivas, regulatorias, institucionales— y no solo sobre los síntomas.

De las reflexiones recogidas lo largo del capítulo se desprenden unas recomendaciones gruesas para la estrategia de transformación productiva que el país necesita en los próximos años. Aunque se formulan previamente en otros escenarios, cabe reiterarlas aquí. Esa estrategia de transformación productiva 2026-2050 incluye:

- Una visión que combine crecimiento, productividad y equidad como ángulos indisolubles de la misma estrategia y un esfuerzo político por congregarse al país alrededor de esa ilusión es indispensable para garantizar y legitimar su estatura como prioridad fundamental. El liderazgo presidencial, coherente, constante y decidido, es fundamental.
- Un compromiso con la coherencia entre esta prioridad y el conjunto de la política pública, con una institucionalidad que *dé dientes* a ese compromiso. Fundamental el liderazgo de, por

ejemplo, un DNP reformado, con capacidades técnicas y estatura política reforzada.

- La consolidación de programas gubernamentales de fomento a la productividad y la innovación, hoy fragmentados, en una estrategia única conformada por pocas intervenciones activas de fomento, robustas y que demuestren su efectividad en evaluaciones realizadas con metodologías sólidas.
- Un compromiso con la calidad y el logro educativo, especialmente en habilidades transversales en las etapas tempranas, educación versátil y de calidad para los jóvenes, así como reentrenamiento a lo largo de la vida, en el trabajo y fuera de él.
- La revisión de los marcos regulatorios de la política laboral, del sistema de seguridad social y de la política tributaria con un objetivo fundamental de minimizar las distorsiones que desincentivan el crecimiento de las empresas y favorecen el enanismo productivo.
- La búsqueda paralela de mecanismos menos distorsionantes para fomentar la transición de quienes hoy no se vinculan a actividades de alta productividad: desde inversiones en su capital humano hasta esquemas de transferencia diseñados para no desincentivar la vinculación asalariada y formal, sino por el contrario para estimularla.

6 EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO

SOLUCIONES A LA MEDIDA



CRISTINA FERNÁNDEZ¹
ANDREA OTERO-CORTÉS²

¹ Profesor adjunto, facultad de Economía de la Universidad del Rosario.

² Investigadora del Banco de la República.

INTRODUCCIÓN

En un mercado laboral como el colombiano, donde el 55% de los trabajadores son informales y seis de cada diez de ellos son trabajadores por *cuenta propia* [DANE 2026a], la política laboral debe tener dos objetivos principales:

1. Regular las relaciones entre empleadores y asalariados y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores asalariados formales y de los trabajadores independientes formales.
2. Reducir el número de trabajadores que se encuentran por fuera de la formalidad y promover prácticas que favorezcan el aumento de la productividad para que la economía pueda tener mejores empresas y ofrezca mejores oportunidades laborales.

Mientras que el primer objetivo busca generar las condiciones propicias del mercado laboral para que aumente el bienestar de diferentes grupos de individuos, el segundo funciona como una bisagra que permite el desplazamiento de los trabajadores excluidos de este grupo a aquellos que pueden disfrutar de los beneficios del trabajo formal. En particular, si hay aumentos de la productividad de los trabajadores es de esperarse que se reduzca el trabajo por *cuenta propia* informal de subsistencia y aumente el trabajo formal mediante dos canales. Por un lado, una mayor productividad del trabajador aumenta la probabilidad de acceso al empleo asalariado formal porque se espera que ese trabajador genere un valor agregado superior al costo mínimo de contratación, determinado en gran medida por el salario mínimo. Por otro lado, entre los trabajadores por *cuenta propia*, mayores niveles de productividad hacen que la formalización sea económicamente rentable en la medida en que esta se convierte en un medio para acceder a financiamiento en mercados de crédito formales, que les permite a

los emprendedores alcanzar su tamaño óptimo. En cuanto a las empresas, si incrementa su productividad puede aumentar su escala de producción y contratar empleo más especializado y mejor remunerado.

Los dos objetivos no son excluyentes, pero constituyen un engranaje delicado, donde la aplicación de un tipo de políticas en pro de un objetivo puede terminar generando equilibrios perversos que afectan al otro objetivo. En este sentido, es muy importante identificar los costos y

beneficios de cada política. Así mismo, la política laboral no puede mirarse como un silo aislado del entramado de las políticas socioeconómicas del país. Es importante analizar las implicaciones de estas políticas en otros ámbitos como el redistributivo, productivo y fiscal. Para lo anterior es útil identificar la cantidad y el tipo de trabajadores y empresas afectados con cada política y sus implicaciones fiscales, así como las consecuencias laborales de las políticas tributarias y sociales, entre otras.

Por último, debe tenerse en cuenta que los impactos de las diferentes políticas laborales no son independientes de los entornos en que son aplicadas, y por lo tanto, para su análisis se debe considerar el estado actual de los agregados laborales y las tendencias que pueden afectar este entorno hacia el futuro.

Estas consideraciones se analizan de la manera más sucinta posible, para lo cual se realiza una radiografía de los agregados laborales y los principales costos de la formalidad desde el punto de vista de empresarios, trabajadores asalariados¹ y trabajadores independientes.² De ello surgen recomendaciones de política, a la luz de las tendencias que enfrentan los mercados laborales a futuro.

La política laboral no es un silo aislado de las políticas socioeconómicas.

Es importante analizar sus implicaciones políticas en los ámbitos redistributivo, productivo y fiscal.

Cristina Fernández y
Andrea Otero-Cortés



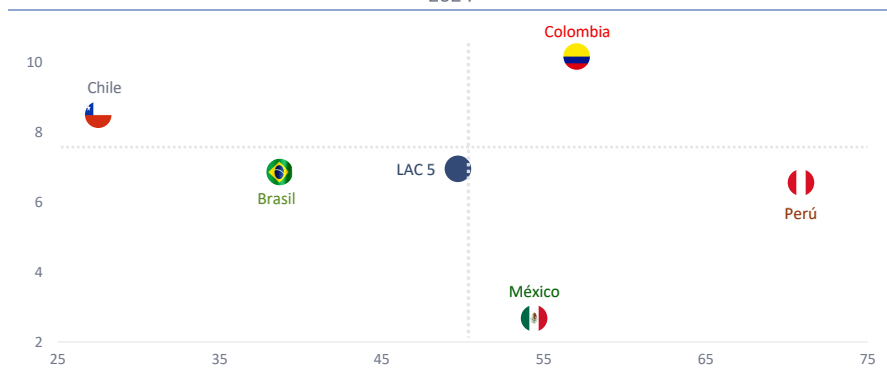
¹ Trabajador o Empleado asalariado es aquel que recibe un salario mensual pero puede, o no, estar afiliado a la seguridad social. Si no está afiliado es asalariado informal.

² Trabajador Independiente es aquel que no tiene un contrato de subordinación. En este grupo está el trabajador por *cuenta propia* que solo gana sobre lo que trabaja.

PRINCIPALES AGREGADOS LABORALES

Colombia tiene históricamente una tasa de desempleo alta, entre 2010 y 2024 de 10.2% en promedio, sin contar el período de 2020-2021.³ Este valor sitúa a la economía colombiana como la de mayor tasa de desempleo cuando se compara con otros países de América Latina [BanRep 2025c]. Sin embargo, en noviembre de 2025, la tasa de desempleo llega a 7.0%, lo que si bien es un buen resultado del mercado laboral equivale a 1,8 millones de desempleados [DANE 2025a]. Este resultado se explica por un crecimiento importante de la demanda interna que estimula la creación de vacantes en la economía —principalmente informales—, impulsada por las remesas, y también, por el aumento en contrataciones por prestación de servicios en el sector público. Aun así, el desempleo sigue fuertemente concentrado en mujeres, quienes tienen una tasa 3.6 pp más alta que la de los hombres [DANE 2026e].

GRÁFICA 54. TASA DE DESEMPLEO E INFORMALIDAD EN AMÉRICA LATINA
2024



Fuente: Elaboración propia con datos de Inter-American Development Bank (IDB) [2016]

Cuando se compara Colombia con los principales países de América Latina (Gráfica 54), se observa que el país es particular porque tiene una alta tasa de informalidad y una alta tasa de desempleo. En la mayoría



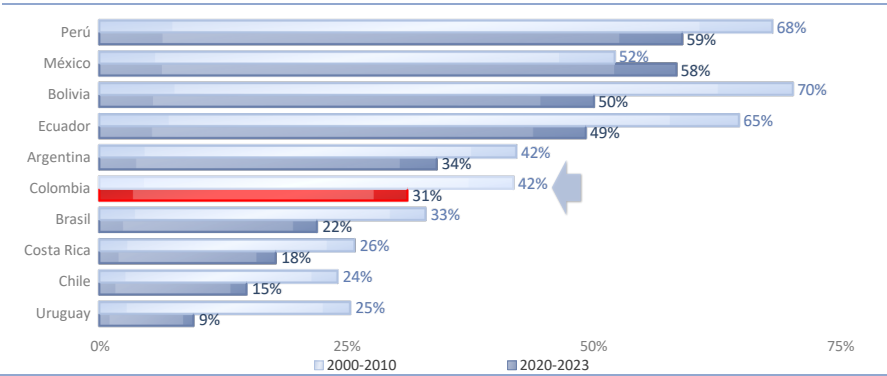
³ Cálculos propios con datos de DANE [2026d]

de países de la región el problema del mercado laboral se concentra en la informalidad o en el desempleo; no simultáneamente en ambos fenómenos.

Para entender esta realidad es útil desglosar un poco más el problema de informalidad. En Colombia la tasa de informalidad entre los asalariados es del 25%, que no es muy superior a la observada en países como Brasil (24%) o Chile (16%) y es muy inferior a la de México (58%) o Perú (60%) [IDB 2016]. Esta informalidad entre asalariados está muy concentrada en migrantes (tasa de informalidad, 65%) y en firmas de menos de diez trabajadores (tasa de informalidad, 72%) [DANE 2025c].

Sin embargo, la informalidad en empresas de más de diez trabajadores es del 10% y en aquellas de más de 50 trabajadores es apenas del 3%. También se observa que las políticas de reducción de la informalidad entre empleados asalariados son relativamente exitosas en Colombia al pasar de 42% promedio entre el 2000 al 2010, al 31% entre 2010 y 2023 (Gráfica 55).

GRÁFICA 55. INFORMALIDAD: ASALARIADOS EN AMÉRICA LATINA
2000 - 2023

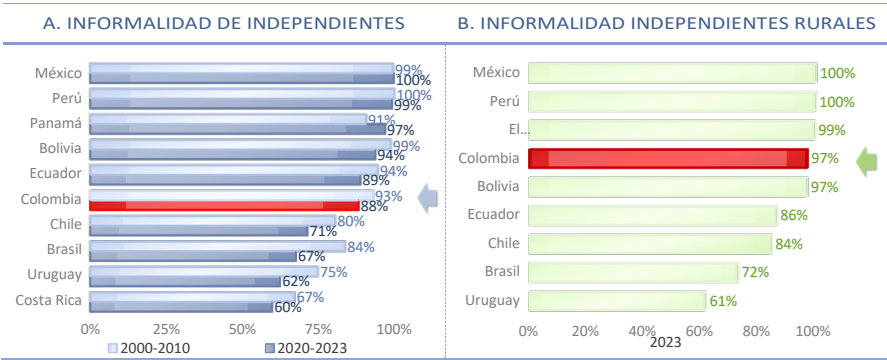


Fuente: Elaboración propia con datos de IDB [2016]

Por el contrario, donde se encuentra el grueso de la informalidad en Colombia es en el trabajo no asalariado —jefes y trabajadores por *cuenta propia*, informalidad del 88%— (Gráfica 56.A), y en particular, en el campo donde la informalidad llega a 97% entre los trabajadores independientes (Gráfica 56.B). Además de la alta incidencia de informalidad, este tipo de trabajo tiene otras complicaciones como

la alta incidencia de pobreza (34%), la inestabilidad de ingresos y su alta persistencia [Lasso V. 2020]. Esta alta persistencia se confirma con el poco dinamismo que tiene esta variable en los últimos 25 años. Sin embargo, ni en el nivel ni en el dinamismo de la formalidad entre independientes en Colombia se diferencia significativamente del resto de países de América Latina.

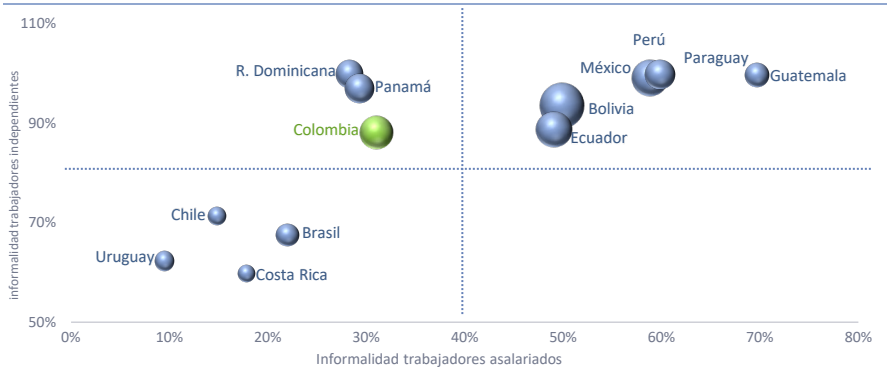
GRÁFICA 56. TASA DE INFORMALIDAD: INDEPENDIENTES EN AMÉRICA LATINA
2000 - 2025



Fuente: Elaboración propia con datos de IDB [2016]

¿Por qué entonces Colombia sobresale en el contexto de América Latina por su alta informalidad? Más que por sus tasas de informalidad es por el alto porcentaje de trabajadores independientes.

GRÁFICA 57. INFORMALIDAD: INDEPENDIENTES Y ASALARIADOS EN AMÉRICA LATINA
Porcentaje de trabajadores no asalariados



Nota: El tamaño de las esferas corresponde al porcentaje de trabajadores no asalariados.

Fuente: Elaboración propia con datos de IDB [2016] y de International Labor Organization (ILO) [2025a]

La tasa de informalidad entre trabajadores independientes y asalariados no es muy diferente a la observada en otros países de América Latina, pero es la alta participación de trabajo independiente (tamaño de las burbujas) lo que explica el alto número de trabajadores informales en Colombia (Gráfica 57).

Si bien es cierto que América Latina se caracteriza por un porcentaje de trabajadores por *cuenta propia* significativamente mayor que en otros países con similar grado de desarrollo [Eslava et al. 2023b], en Colombia el total de trabajadores no asalariados sobre la población en edad de trabajar es del 25%, porcentaje mucho mayor a lo observado en Argentina (20%), Brasil (20%), Chile (15%) y México (17%) [BanRep 2025c].

T RABAJADORES FORMALES: COSTOS Y BENEFICIOS

Después de analizar la distribución de los trabajadores entre formales e informales es útil estudiar el precio que regula esta distribución o el costo de la formalidad. Sin embargo, el cálculo no es directo porque lo que paga un empresario en costos adicionales al salario, asociados a la formalidad, no necesariamente se refleja en los beneficios que recibe el trabajador. Por ejemplo, un empleado puede no valorar los aportes a salud, pensiones o a cajas de compensación. Por esta razón, es útil analizar las dos perspectivas por separado, teniendo en cuenta que en el caso de los trabajadores independientes el trabajador es al mismo tiempo el jefe y debe asumir 100% de los aportes, aunque usando una base para el cálculo de estos del 40% del ingreso laboral declarado, siempre y cuando ese monto esté por encima del salario mínimo mensual.

○ PERSPECTIVA DEL EMPRESARIO: DEMANDA

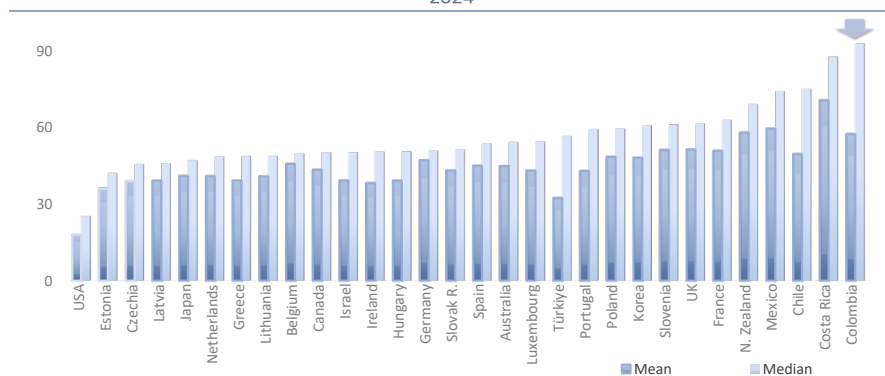
De acuerdo con la teoría económica, en condiciones de competencia perfecta, lo que paga un empresario por contratar a un trabajador adicional debe ser igual a lo que genera este trabajador en el proceso productivo. Este costo de contratar a un trabajador no incluye

únicamente el salario sino también las contribuciones a seguridad social y parafiscales —pensión, salud, ARL, caja de compensación, aportes a Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y SENA, cesantías y sus intereses, primas, vacaciones, etc.—. A ello se suma el riesgo de no poder despedir a voluntad al trabajador cuando las condiciones laborales se deterioren. Si bien no existe un indicador que capture todos estos costos que permita comparar la situación colombiana con los países de América Latina, sí es posible recopilar una serie de indicadores en esta dirección.

La OECD tiene un indicador que mide el valor del salario mínimo con respecto al promedio del salario de los trabajadores o con la mediana, una medida menos sesgada que el promedio para aproximarse a la productividad del trabajador. OECD [2026] estima que en 2024 el valor del salario mínimo en Colombia es 57% del salario promedio, y 93% del salario mediano. En Chile o México este porcentaje es de 74% y para los países de la OECD es de 50% en promedio (Gráfica 58). Otro indicador relevante es la cantidad de trabajadores que ganan menos del salario mínimo; según DANE [2025a], en Colombia son 11,3 millones de trabajadores, lo que representa el 48.9% de todos los trabajadores y el 70% de los trabajadores por *cuenta propia*.

GRÁFICA 58. SALARIO: MÍNIMO/MEDIO Y MÍNIMO/MEDIANO

2024



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD [2026]

En cuanto a la evolución del indicador de la relación entre salario mínimo y media/mediana de los ingresos laborales, según la base de datos de protección social y salario mínimo OECD [2026], hace diez

años el salario mínimo sobre el mediano era del 82%, mientras que en 2024 alcanza el 92.3%. Con base en el incremento del 23% del salario mínimo de 2026 se espera que dicha relación sea mayor.

En este sentido vale la pena resaltar el mecanismo de ajuste del salario mínimo en Colombia que se debate en diciembre de cada año, en una comisión donde hay representantes del gobierno, sindicatos y del sector privado formal. **LOS INFORMALES NO TIENEN PARTICIPACIÓN.** La negociación parte de un piso que indica que el aumento mínimo no puede estar por debajo de la inflación observada y la productividad laboral. Sin embargo, si la comisión no logra concertar, el aumento del salario mínimo es determinado por mandato presidencial y sin necesidad de acogerse a la fórmula mínima.

El uso de esa fórmula —que solo se utiliza en algunos países como Brasil, Alemania y Costa Rica— tiene el inconveniente de que se basa en una variable que es difícil de medir como la productividad, y que aún bajo una medición adecuada, implica una reducción de la rentabilidad de las inversiones en productividad. Más preocupante aún es la idea de cambiar la fórmula de ajuste del salario mínimo por el uso de la figura de *mínimo vital*. Esta última es adecuada si el problema laboral es de oferta —es decir, si se buscara estimular que más personas quisieran trabajar— y no de demanda como en efecto ocurre. Adicionalmente, esta decisión sobre el salario mínimo tiene un gran impacto fiscal porque los costos laborales implican incrementos en el valor de las mesadas pensionales, mayores deducciones del impuesto de renta y menos ingresos para el gobierno [CARF 2026].

La figura de *mínimo vital* es adecuada si el problema laboral es de oferta, **pero en Colombia es de demanda.**

PERO ADEMÁS,

La decisión del salario mínimo tiene gran impacto fiscal sobre las pensiones, deducciones del impuesto de renta e ingresos del gobierno.

Cristina Fernández y
Andrea Otero-Cortés

Además del salario, el empresario realiza aportes por cada trabajador equivalentes a 53%, si se incluyen costos de contratación de aprendices y despido [Mejía et al. 2025]. Este valor se encuentra en un punto medio al comparar con los principales países de América

Latina, después de haber sufrido una fuerte reducción con la Reforma Tributaria de 2012 [Alaimo et al. 2017]. No obstante, al analizar los costos que enfrenta el empresario, resulta importante considerar las deducciones tributarias a las que tiene acceso.

Fernández [2025c] encuentra que para las empresas que pagan impuesto de renta es un buen negocio contratar a sus trabajadores formalmente. Esta observación es consistente con las bajas tasas de informalidad observadas en las empresas de más de 10 trabajadores, que contrastan con la alta informalidad en microempresas donde el 86% de las firmas se encuentra por debajo del umbral de pago de impuestos de renta. Estas últimas y aquellas en dificultades financieras no pagan impuestos, pero tampoco tienen el incentivo de la deducción para contratar formalmente a sus trabajadores.

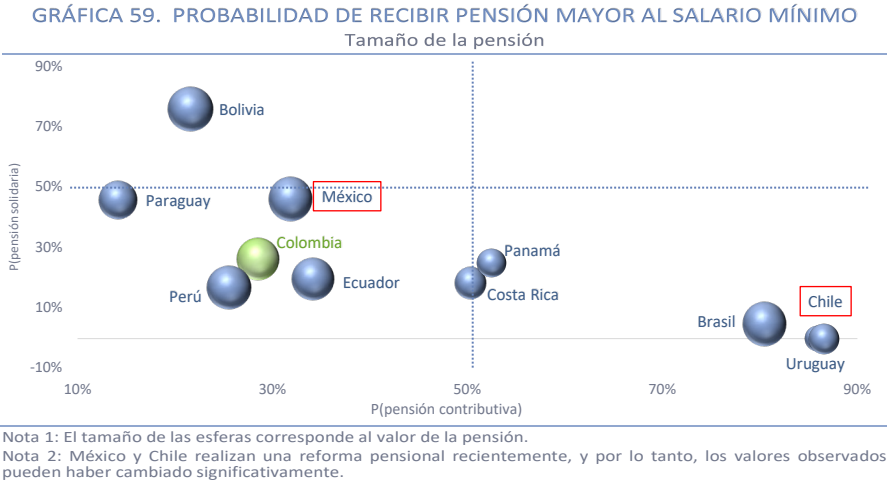
○ PERSPECTIVA DEL TRABAJADOR: OFERTA

En principio, el trabajador no percibe la diferencia en el *contrato formal* con respecto a lo que le cuesta al empresario, pero la valoración difiere por los beneficios no salariales que incluye ese contrato y que son asumidos por el empleador (pensión, primas, vacaciones, cesantías y sus intereses, caja de compensación, ARL que asume la remuneración del trabajador en casos de incapacidad para trabajar o embarazo y una protección ante despidos injustificados). Algunos de ellos son invisibles para el trabajador si jamás hace uso de ellos. Adicionalmente, los trabajadores asalariados tienen que hacer unas contribuciones adicionales del 4% a salud y del 4% a pensiones —que se descuentan automáticamente del salario mensual—, lo cual distorsiona aún más su valoración del contrato formal.

Con excepción de Farné et al. [2025], en Colombia no existen muchos estudios sobre la valoración de beneficios desde el punto de vista de la oferta laboral. Sin embargo, es fácil prever que por ejemplo, los trabajadores del campo prefieren acceder a un mayor salario en dinero que recibir parte de sus beneficios del contrato formal mediante la afiliación a las cajas de compensación, a las cuales tienen poco acceso, o hacer parte del régimen contributivo en salud, ya que en muchas zonas rurales no hay acceso a servicios médicos cubiertos por el régimen contributivo. Algo similar puede ocurrirles a algunos

trabajadores urbanos. Así mismo, el pago de aportes a salud para acceder al régimen contributivo no constituye un beneficio para quienes tienen acceso al sistema subsidiado —cerca del 50% de la población—, que de acuerdo con la Constitución [1991] brinda los mismos servicios que el plan contributivo.

Otro análisis importante es el de las pensiones, en el que Colombia presenta una tasa de reemplazo relativamente alta dentro del sistema de prima media [López y Sarmiento 2019], pero con una baja probabilidad de acceso porque solo el 30% de los contribuyentes logra pensionarse (Gráfica 59).



La probabilidad de lograr una pensión crece con el ingreso percibido, por lo que los trabajadores de menos ingresos tienen menos probabilidad de pensionarse dado que tienden a cotizar tan solo un 66% del año. En el campo, la probabilidad de recibir una pensión es aún menor. Es importante indicar que la baja probabilidad de pensión puede cambiar significativamente con la Reforma Pensional [2024c], en particular para las mujeres.

Sin embargo, esta reforma también crea sus propios incentivos para no cotizar a pensión. De hecho, Farné et al. [2025] indica que

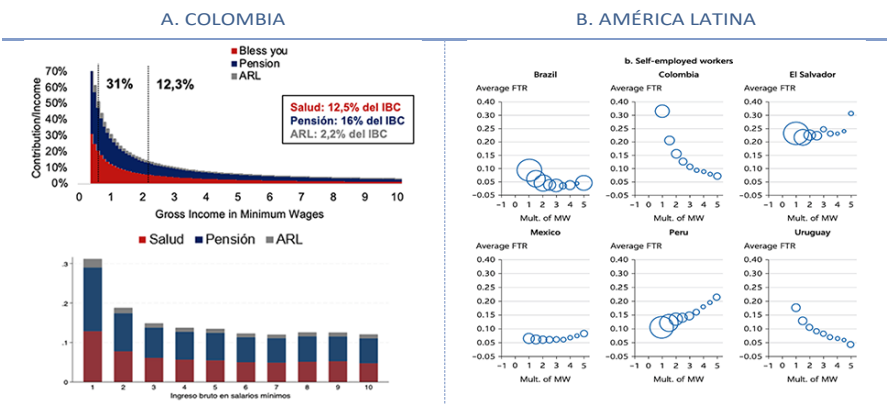
si una persona cotiza sobre un salario mínimo por menos o hasta 15 años durante su vida recibirá una pensión inferior a la que recibe una persona que puede que no haya cotizado nunca y que haga parte del pilar solidario.

Así que para los trabajadores de bajos ingresos y empleo inestable, no es negocio formalizarse y cotizar a pensiones en el nuevo sistema que podría entrar en vigencia el próximo año [Farné 2024].

PERSPECTIVA DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

Los trabajadores independientes asumen el 100% de las contribuciones a seguridad social, pero no pagan sobre el 100% de sus ingresos laborales, sino sobre una base del 40%, excepto cuando el valor de ese porcentaje está por debajo del salario mínimo mensual; además, cuando el 70% de los trabajadores independientes gana menos de un salario mínimo mensual. Estas cotizaciones no solo son altas —aunque la mayoría de trabajadores prefiere no pagarlas—, sino que además son regresivas. En efecto, si un trabajador independiente tiene ingresos brutos de un salario mínimo contribuye a seguridad social con el 33% de sus ingresos, pero si gana 2.5 salarios mínimos o más, contribuye con el 11% de sus ingresos tasas efectivas y estatutarias de contribución (Gráfica 60.A).

GRÁFICA 60. TASAS DE COTIZACIÓN EFECTIVAS POR NIVEL DE INGRESOS
6 países de América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de la GEIH [2025c] y tomado de Fietz et al. [2025]

Esto implica que los que ganan un salario mínimo no pueden hacer la deducción del 60% de sus ingresos y tienen que cotizar sobre el mismo ingreso al que cotizan los que ganan 2.5 salarios mínimos. Adicionalmente, si alguien gana menos de un salario mínimo mensual —porque trabaja medio tiempo— tiene que cotizar sobre un salario mínimo. Por consiguiente, la contribución de seguridad social como porcentaje de los ingresos de estos trabajadores alcanza niveles desproporcionados.

Si alguien gana menos de un salario mínimo mensual tiene que cotizar sobre un salario mínimo.

Entonces, la contribución de seguridad social como porcentaje de los ingresos de estos trabajadores es desproporcionada.

Cristina Fernández y
Andrea Otero

En el caso colombiano, el costo de las cotizaciones como porcentaje de los ingresos brutos para trabajadores por *cuenta propia* no solo es alto, sino que también es regresivo (ver Gráfica 60.B). Fietz et al. [2025] indica que el alto valor de las contribuciones a la seguridad social como proporción del ingreso explica las bajas tasas de formalidad entre los trabajadores independientes. Por lo tanto, bajo el diseño actual del sistema de contribuciones a la seguridad social para este segmento hay muy bajos incentivos para formalizarse.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A la luz del diagnóstico presentado anteriormente es necesario avanzar hacia un conjunto de políticas que reconozca la complejidad del mercado laboral colombiano, caracterizado simultáneamente por altas tasas de informalidad y de desempleo, así como también por una fuerte prevalencia del trabajo independiente.

Este contexto exige un enfoque de política que equilibre dos objetivos complementarios: [1] mejorar la calidad de los empleos formales existentes y proteger a los trabajadores que ya participan en este segmento del mercado laboral; y [2] ampliar las oportunidades de acceso a empleos formales y productivos para

quienes hoy se encuentran en la informalidad o fuera del empleo asalariado. Las recomendaciones que se presentan a continuación se organizan en torno a estos dos objetivos, teniendo en cuenta los posibles *trade-offs* entre ellos, así como sus implicaciones en términos de eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal.

○ POLÍTICAS PARA MEJORAR CALIDAD DEL EMPLEO FORMAL

Entre estas políticas se encuentran el salario mínimo, el aumento de los beneficios no salariales, la regulación de la jornada laboral, la protección al sindicalismo y aquellas políticas que buscan mejorar directamente la calidad de vida de los trabajadores como la flexibilización, el trabajo en casa y el acceso a oportunidades de cuidado.

Si bien el incremento del salario mínimo, la reducción de la jornada laboral y el aumento de los beneficios no salariales mejoran las condiciones de los trabajadores formales, también pueden poner en peligro la continuidad de estos trabajos y reducir el número de personas por fuera del empleo formal que accedan a los mismos. Esto es especialmente válido si el nivel del salario mínimo es relativamente alto con respecto a la productividad percibida del trabajador. En efecto, si estas políticas implican costos excesivos que les generen pérdidas o que hagan más costoso el trabajo con respecto a otros insumos productivos, los empresarios pueden sustituir trabajadores en oficios rutinarios por capital y tecnología [Arrow et al. 1961; Hicks 1932]. Aún más cierto en una situación como la actual donde la IA y la automatización proveen opciones a la mano de obra y son viables desde el punto de vista económico.

ILO [2025b] define que se justifica servir de árbitro en las relaciones laborales entre trabajadores y empresarios porque las empresas pueden tener cierto poder de mercado que les permite pagar salarios muy bajos, y en general, brindar condiciones laborales no dignas a sus trabajadores. En el caso colombiano, si bien en el sector manufacturero existe evidencia de algún poder de mercado que podría justificar la intervención del gobierno en el salario mínimo, este poder se concentra en empresas grandes donde la informalidad

es muy baja [Amodio y de Roux 2024; Eslava et al. 2025]. En las firmas más pequeñas, la opción real de trabajo por *cuenta propia* sirve como un regulador automático de las condiciones laborales. Vale la pena reiterar que el nivel excesivamente alto del salario mínimo con respecto a la productividad sugiere que los costos de esta política pueden ser mayores que sus beneficios.

Por último, existe un problema de magnitud y equidad. Políticas como el aumento del SMLMV solo benefician directamente a cuatro millones de personas: 1,1 millones de pensionados que ganan un salario mínimo, 2,9 millones de asalariados formales que perciben entre 10% más o 10% menos de un salario mínimo, y eventualmente, cinco millones de asalariados que ganan más de 1.1 salarios mínimos porque sus salarios también se pueden ver incrementados para evitar el aplanamiento de la curva salarial [Mejía et al. 2025].

Mientras tanto, los otros 16 millones de trabajadores, 1,1 millones de pensionados que reciban una pensión mayor a un salario mínimo, 2,4 millones de desempleados y algunas personas que están por fuera de la fuerza laboral se ven afectados vía aumentos de precios o menores posibilidades de encontrar un trabajo asalariado formal.

El aumento del SMLMV solo beneficia directamente a 4 millones de personas.

PERO...

Los otros 16 millones de trabajadores se afectan vía aumentos de precios y menor posibilidad de encontrar un trabajo formal.

Cristina Fernández y
Andrea Otero

La GEIH [2025c] muestra que entre los 9,7 millones de trabajadores y pensionados que potencialmente se benefician con las políticas de salario mínimo, solo 5.2% pertenecen a hogares en condición de pobreza (de aquí en adelante incidencia de pobreza), y prácticamente ninguno a hogares en condición de pobreza extrema. Mientras tanto, la incidencia de pobreza entre los trabajadores independientes y asalariados informales es de 29% y entre los desempleados es de 47% [Mejía et al. 2025]. Por estas razones, en general, una política laboral dirigida a mejorar las condiciones monetarias de los trabajadores asalariados formales no es óptima desde el punto de vista de focalización y distribución del ingreso.

Existen otras políticas que pueden mejorar la calidad de vida de los trabajadores sin afectar significativamente los costos laborales de los empleadores —como la flexibilización laboral y el trabajo en casa—. Ese tipo de políticas permite a los empleadores encontrar el mejor talento disponible al reducir el costo de oportunidad de asistir presencialmente al trabajo, disminuir la rotación de personal especialmente en las mujeres, tener trabajadores más satisfechos. Todo esto, se refleja en aumentos de productividad [Bloom et al. 2014; 2024; Choudhury et al. 2024; US BLS 2024].

○ POLÍTICAS PARA REDUCIR LA INFORMALIDAD

Las políticas que pueden ayudar a aumentar la demanda de trabajo formal incluyen el crecimiento económico, la reducción de los costos laborales, los incentivos tributarios a la contratación formal, los seguros de desempleo y el monitoreo y fiscalización efectivos de las autoridades a los empleadores.

⊗ INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN FORMAL

La reducción de los costos laborales puede disminuir la cantidad de trabajadores excluidos del mercado laboral formal. En particular, existe una amplia evidencia de que la disminución de los impuestos a la nómina en Colombia ha reducido la informalidad y ha aumentado el empleo asalariado formal [Bernal et al. 2017; Fernández y Villar 2017; Kugler et al. 2017; Morales y Medina 2016]

En este segmento asalariado es imperativo reducir las asimetrías de incentivos a contratar formalmente que existen entre las empresas contribuyentes de impuestos y las que no los pagan por razones de tamaño o bajos ingresos. El incentivo de la deducción de los costos laborales funciona adecuadamente y puede explicar las bajas tasas de informalidad entre las empresas grandes; pero es necesario crear incentivos similares para las empresas que no pagan impuesto de renta. Algunas opciones para solucionar esta asimetría son los *bonos de seguridad social* redimibles cuando las empresas crezcan y el *monotributo con seguridad social* —que implementan países como Brasil o Uruguay, donde la informalidad es más baja—; ambos con un costo fiscal considerable.

⊗ INCENTIVOS PARA TRABAJAR FORMALMENTE COMO ASALARIADO

Las políticas que pueden aumentar los incentivos para trabajar formalmente incluyen: [1] el crecimiento de la economía para que haya más negocios rentables y mejores salarios promedios; [2] la valoración de los beneficios a los que accede el trabajador formal como una pensión, y a la vez, a prestaciones laborales como cesantías, subsidio de transporte, entre otras; [3] la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales establecidas en la legislación colombiana; y [4] la eliminación de fallas de diseño en la política tributaria y en la seguridad social subsidiada que pueden hacer que para algunos trabajadores sea más rentable permanecer en la informalidad que pasar a ser formales.

En cuanto a la rentabilidad del ahorro en pensiones, se sugiere generar alternativas de ahorro pensional que no riñan con la posibilidad de acceder a una pensión solidaria. Las tendencias modernas hablan de ahorros pensionales irregulares en las fuentes de ingresos y gastos, en plataformas de rentas vitalicias generadas por el Estado para incrementar las pensiones contributivas o solidarias, o proveer un ingreso alternativo en el caso de que no se acceda a una pensión Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) [2013].

⊗ INCENTIVOS A LA FORMALIZACIÓN ENTRE INDEPENDIENTES

La formalidad entre los trabajadores independientes depende de los ingresos que logre generar ese trabajador y de su valoración de los beneficios asociados a la formalidad. Si un trabajador independiente no genera ingresos suficientemente altos, el costo de asumir los aportes obligatorios a salud, pensiones y otros subsistemas de seguridad social para ser considerado como formal puede ser muy elevado.

Para aumentar la formalidad y el bienestar entre estos trabajadores es urgente la nivelación de la cancha. En particular, el hecho de que la base de cotización mínima entre trabajadores independientes debe ser igual o superior a un salario mínimo genera regresividad y baja tasa de aportes. Permitir cotizaciones inferiores al mínimo en

los trabajadores independientes es por lo tanto una política imperativa. Samaniego et al. [2024] encuentran que el aumento en la flexibilidad laboral eleva el empleo asalariado formal y genera incrementos en la probabilidad de entrada a la formalidad para trabajadores jóvenes. Una propuesta un poco más agresiva en este sentido son las cotizaciones progresivas para trabajadores independientes que propone Mejía et al. [2025].

Así mismo, las disposiciones de la Reforma Laboral [2024c] para los trabajadores de las plataformas digitales son una alternativa interesante en esta dirección. Sin embargo, es importante tener en cuenta que hacer que los trabajadores coticen a seguridad social no mejora el bienestar promedio si la probabilidad de obtener una pensión es muy baja.

Otro tipo de políticas que pueden ayudar a aumentar las transiciones entre el trabajo independiente y el asalariado que tiende a ser más formal, incluyen la certificación de calificaciones, los contratos de aprendizaje e incluso las plataformas digitales que tienen la ventaja de crear un historial de las actividades desarrolladas de manera independiente. Mancino et al. [2023] encuentra que las políticas de certificación de calificaciones entre los migrantes mejoran las transiciones del trabajo por *cuenta propia* al trabajo asalariado. También son importantes los seguros de desempleo que evitan que los trabajadores caigan en el trabajo informal por *cuenta propia*. Mejía et al. [2025] propone redireccionar los aportes a las cajas de compensación hacia este objetivo.

○ PRODUCTIVIDAD

Sin duda, la variable que más facilita estas transiciones es la productividad, que tanto a nivel de empresa como al del trabajador, impulsan el crecimiento económico y la formalidad en el mercado laboral. La política más tradicional para aumentar la productividad de los trabajadores es la educación formal, pero también existen otras herramientas como los ciclos cortos de formación para el trabajo, la flexibilidad laboral que permite que el talento humano se reubique en los sectores y oficios que mejor sabe hacer y las inversiones en salud y nutrición que desde la primera infancia son necesarias para que el cerebro humano se desarrolle de manera

adecuada. Por el lado de las empresas, hay distintas aproximaciones a prácticas que les permiten volverse más productivas como el acceso a tecnología, la calidad de su gestión gerencial y la disponibilidad de capital.

La relación entre productividad y mejores empleos no se da de manera automática. Se requiere un diseño adecuado de políticas para que el aumento de productividad de la economía se traduzca en más empresas que generan más y mejores oportunidades laborales para los trabajadores, sin dejar de lado las preocupaciones por redistribución.

Ante todo, la política laboral debe ir de la mano con la política educativa para lograr capacitar a la fuerza laboral en las destrezas y habilidades que el sector empresarial busca demandar. Esto implica un esfuerzo de coordinación entre el sector real de la economía, el sistema educativo y las políticas laborales para: [1] anticipar hacia qué áreas de formación se deben dirigir los esfuerzos para que la educación sea pertinente; [2] garantizar la calidad necesaria de la formación de manera que los estudiantes de hoy tengan oportunidades reales en el mercado laboral de mañana; y [3] adaptar las leyes laborales para acoger y regular las nuevas formas de trabajo que surgen como parte del proceso de cambio tecnológico. Lo anterior es aún más importante en un contexto como el colombiano donde más de la mitad de la fuerza laboral es informal.

Adicionalmente, dentro del grupo de trabajadores informales los *independientes por subsistencia*⁴ están sobre representados [Otero et al. 2025]. Estos trabajadores tienen bajo nivel educativo que es un proxy de su productividad y limita su inserción al mercado laboral formal dado que el alto costo de entrada a la formalidad con relación a la productividad del trabajador.

Entre las políticas que contribuyen a aumentar la productividad de las micro y pequeñas empresas está el entrenamiento en habilidades gerenciales, capacitaciones en contabilidad y finanzas básicas, el acceso a capital de trabajo y el uso de herramientas tecnológicas



⁴ El trabajador *independiente por subsistencia* es un *cuenta propia* con ingresos tan bajos, que no tiene vocación de crecer su negocio sino de simplemente subsistir.

para generar más valor, lograr crecer en ventas y ganancias y formalizar y ampliar su nómina de trabajadores [McKenzie et al. 2025].

Sin embargo, si el cambio tecnológico —una política a favor de la productividad— no viene acompañado de mejores políticas educativas hay desplazamiento de la mano de obra hacia sectores menos productivos que pagan menores salarios lo que permite prever un aumento de la informalidad y el desempleo. Por otra parte, si el cambio tecnológico va de la mano con una formación apropiada de la mano de obra, este se convierte en una herramienta que aumenta la productividad laboral y abre paso a nuevas ocupaciones y oficios mejor remunerados.

Para el segmento empresarial, una política activa que combine distintas herramientas para aumentar la productividad puede traer beneficios importantes, especialmente cuando la mayoría de las firmas colombianas son de menos de 10 trabajadores y de baja productividad [Eslava et al. 2023a]. Estas microempresas logran continuar operando en el mercado de manera informal, y de algún modo, actúan como un colchón frente al desempleo, la inactividad y la falta de ingresos. Por ejemplo, Fernández [2025b] sostiene que las microempresas —aquellas que contratan entre dos y diez trabajadores— representan casi el 90% de establecimientos del país.

Galvis A. [2024] estima que este segmento empresarial tiene una tasa de informalidad laboral del 65% y contratan a un tercio de los trabajadores informales de las zonas urbanas de Colombia. Estas empresas se caracterizan por contar con bajo acceso a mercados financieros formales, una baja relación capital/trabajo y escasa exposición a la internacionalización, lo que implica que su potencial de crecimiento es muy bajo [Otero et al. 2025]. Fernández [2025a] encuentra que parte de la razón por la cual estas empresas permanecen siendo tan pequeñas e informales es porque es muy oneroso para ellas dar el salto necesario para poder crecer y operar en la formalidad; el

EN COLOMBIA

Las microempresas son casi el 90% de empresas, su tasa de informalidad laboral es de 65%

Y ADEMÁS...

Contratan a un tercio de los trabajadores informales de las zonas urbanas.

Cristina Fernández
Luis Galvis

endeudamiento es más costoso para ellas y la carga tributaria que asumen también lo es en términos relativos.

Por último, se encuentran las políticas que buscan mejorar la productividad de los trabajos independientes. Esta política es la más indicada desde el punto de vista de distribución del ingreso porque la focalización es adecuada. Sin embargo, existe un dilema sobre su conveniencia porque tiende a incentivar aún más el trabajo no asalariado ya excesivo en el país. Pero, si se tiene en cuenta que el problema que estos trabajadores enfrentan en el mercado laboral es que no hay demanda en el segmento asalariado para sus competencias y habilidades, y no en la oferta, se puede argumentar que algunos de estos trabajadores en realidad tienen muy pocas probabilidades de transitar a un trabajo asalariado formal. Así mismo, dada la alta incidencia de pobreza en este sector estas contribuciones también son parte de la política social.

CONCLUSIÓN

El análisis del mercado laboral colombiano pone de relieve que la política laboral enfrenta un *trilema* estructural: mejorar las condiciones de los trabajadores formales, reducir la informalidad y promover aumentos sostenidos de la productividad. Su interacción configura un equilibrio frágil, en el que intervenciones diseñadas para avanzar en una dimensión pueden generar efectos no deseados sobre las otras si no se consideran cuidadosamente sus costos, su focalización y su coherencia con el entorno productivo.

En un mercado laboral caracterizado por una alta prevalencia de informalidad —particularmente entre trabajadores por *cuenta propia* de bajos ingresos—, las políticas orientadas a mejorar las condiciones de los asalariados formales tienden a

Las políticas orientadas a mejorar las condiciones de los asalariados formales tienden a beneficiar a un grupo pequeño de la fuerza laboral y **tienen baja incidencia en la pobreza.**

Los costos del trabajo pueden restringir la creación de empleo formal y reforzar la informalidad.

Cristina Fernández y
Andrea Otero

beneficiar a un grupo relativamente pequeño de la fuerza laboral con baja incidencia de pobreza. Esto plantea límites claros desde el punto de vista distributivo y de eficiencia, especialmente cuando estas políticas incrementan los costos laborales en un contexto donde el salario mínimo es elevado en relación con la productividad mediana. La evidencia sugiere que en este escenario, aumentos adicionales en los costos del trabajo pueden restringir la creación de empleo formal y reforzar la segmentación del mercado laboral.

Por su parte, los avances en la reducción de la informalidad entre trabajadores asalariados contrastan con la persistencia y magnitud del trabajo independiente informal que constituye el principal núcleo de exclusión del mercado laboral formal en Colombia. En este segmento, las reglas actuales de cotización a la seguridad social generan cargas regresivas y desalineadas con los beneficios recibidos; esto limita tanto la entrada como la permanencia en la formalidad. En consecuencia, las estrategias de formalización basadas exclusivamente en el cumplimiento normativo resultan insuficientes, y en algunos casos, pueden incluso reducir el bienestar de los trabajadores de menor ingreso.

En estas circunstancias, el aumento de la productividad emerge como un elemento articulador entre los otros dos. Sin embargo, la relación entre productividad y mejores empleos no es automática. Requiere una coordinación estrecha entre política laboral, política educativa y el sector productivo de modo que los aumentos en productividad se traduzcan efectivamente en mayor demanda de trabajo formal y en trayectorias laborales más inclusivas. En ausencia de esta coordinación, el cambio tecnológico y las inversiones en productividad pueden profundizar la dualidad del mercado laboral y desplazar trabajadores hacia ocupaciones informales de baja calidad.

En otras palabras:

La idea de que los cambios tecnológicos bastan para aumentar la productividad **ignora su efecto** sobre la informalidad si no se educa y entrena esa mano de obra que debe manejar la nueva tecnología.

Una conclusión importante es que una política laboral efectiva no puede concebirse de manera aislada ni uniforme. Es indispensable

avanzar hacia esquemas diferenciados, que reconozcan la heterogeneidad de trabajadores y empresas, y más aún en lo que respecta al trabajo independiente, el ámbito rural y la microempresa. Así mismo, es central evaluar las políticas laborales no solo por sus efectos directos, sino también por sus implicaciones fiscales, productivas y distributivas, así como por su interacción con reformas en otros frentes, como el sistema pensional y los subsidios sociales.

Finalmente, estas consideraciones adquieren mayor relevancia frente a las tendencias que moldearán el mercado laboral en los próximos años —automatización, envejecimiento demográfico, migración y mayores exigencias de trazabilidad—, que amplifican los riesgos de diseños de política mal calibrados, pero también abren oportunidades para repensar los instrumentos tradicionales. En este contexto, el principal desafío de la política laboral en Colombia no es elegir entre protección, formalización o productividad, sino diseñar un conjunto coherente de políticas que permita avanzar de manera simultánea y sostenible en los tres frentes reconociendo explícitamente las tensiones y compensaciones que ello implica.

CAMBIO CLIMÁTICO



MARGARITA GÁFARO¹
CAMILO BOHÓRQUEZ P.
CESAR ANZOLA
JUAN CAMILO CÁRDENAS²

1 Gáfaro, Bohórquez y Anzola investigadores del CERE del Banco de la República, Cali.

2 Profesor, facultad de Economía y Director de CODS de la Universidad de Los Andes

Este trabajo se enriquece de discusiones con Juan Esteban Carranza, Cecilia López M., Marc Hofstetter y Fernando Henao. Agradecemos a Nicolás González por su asistencia en la investigación.

ESTADO ACTUAL Y PROYECCIONES

Los seres humanos dependen de los sistemas naturales para su supervivencia. Al mismo tiempo, estos sistemas naturales requieren condiciones que aseguren su equilibrio y sostenibilidad. A mediados del siglo diecinueve, científicos descubren una amenaza que pone en riesgo este equilibrio. En particular, las emisiones de CO₂ y otros gases resultantes de actividades humanas atrapan el calor en la atmósfera y alteran la temperatura del planeta en el futuro causando lo que ya se conoce como cambio climático.¹ Hoy esta amenaza se materializa con una temperatura promedio global que aumenta alrededor de 1.1°C frente a los niveles preindustriales (1850-1900) [IPCC 2023].

La contribución histórica de las emisiones no es igual al considerar la responsabilidad de las distintas regiones del mundo. América Latina causa apenas el 8% de las emisiones históricas de CO₂ [TWB 2022b]. Sin embargo, se encuentra entre las regiones más vulnerables al cambio climático. Cerca del 40% de la biodiversidad global y el 38% de las fuentes de agua renovable del planeta se albergan en esta región, lo que refleja su extraordinaria riqueza natural [OECD 2018].

AMÉRICA LATINA

tiene casi el 40% de la biodiversidad global y el 38% de las fuentes de agua renovable del planeta.

Causa solo el 8% de las emisiones históricas de CO₂.

SIN EMBARGO

Es una de las regiones más vulnerables del mundo al cambio climático.

Margarita Gáfaró,
Camilo Bohórquez, César Anzola
y Juan Camilo Cárdenas



¹ Fourier [1824] realiza una serie de estudios donde asegura que la temperatura de la tierra debería ser menor dada su distancia al sol y que esto puede ocurrir por que los gases de la atmósfera retienen parte del calor generado en el planeta.

Un ejemplo emblemático es la Amazonía que regula el clima global, almacena carbono y mantiene el ciclo del agua. Esta región concentra alrededor del 10% de la biodiversidad mundial y posee la mayor red fluvial del planeta con el río Amazonas aportando aproximadamente el 15% del agua dulce que desemboca en los océanos. Esta combinación de biodiversidad y recursos hídricos hace que la región sea clave para la estabilidad climática, pero también, altamente vulnerable a los efectos ambientales y económicos del calentamiento global.

El incremento de las temperaturas genera mayores eventos climáticos extremos —huracanes, sequías prolongadas, inundaciones y olas de calor— que afectan a todo el planeta. América Latina y el Caribe es la segunda región del mundo más expuesta a este tipo de fenómenos [FAO et al. 2025]. Estos eventos desencadenan otro tipo de incidentes ambientales como incendios forestales asociados a las sequías y olas de calor extremo y también deslizamientos de tierra vinculados a lluvias intensas. Entre 1990 y la actualidad el promedio anual de estos fenómenos se duplica [CAF 2023].

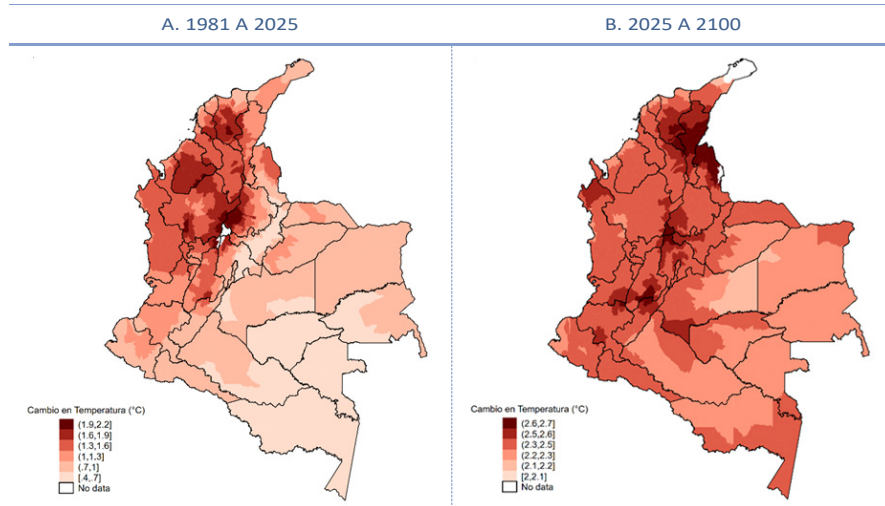
Además de estos impactos generalizados, el calentamiento global altera fenómenos climáticos naturales que históricamente regulan la variabilidad del clima en distintas regiones del planeta, entre ellos, los fenómenos de *El Niño* y *La Niña*. El cambio climático hace que estos fenómenos ocurran con mayor frecuencia, se prolonguen durante más tiempo y generen impactos más severos que antes [Lu et al. 2025]. Estos son especialmente relevantes para Colombia. Por su ubicación geográfica en la zona ecuatorial, el país se encuentra directamente expuesto a las anomalías del Océano Pacífico donde se originan estos eventos.

La dependencia de los sistemas agroalimentarios y energéticos a los fenómenos climáticos exige comprender cómo puede evolucionar el clima en el futuro. La comunidad científica desarrolla sistemas de observación y modelos climáticos cada vez más robustos que permiten proyectar escenarios posibles que se basan en trayectorias socioeconómicas y combinan factores como las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), el uso del suelo, la tecnología disponible y el manejo de los recursos naturales. Los modelos advierten que si no se toman medidas integrales y sostenidas, la temperatura

continuará aumentando, y hacia finales de siglo, el planeta se acerca a un punto de no retorno con consecuencias irreversibles para los ecosistemas y la sociedad. Colombia no es la excepción.

El cambio observado en la temperatura promedio de los distintos municipios del país desde 1980 y las proyecciones de Center for Environmental Data Analysis (CEDA) [2019] para 2100 confirman la preocupación. Entre 1980 y 2025 la temperatura promedio aumenta en todos los municipios colombianos, con cambios que van desde 0.5°C en el altiplano Cundiboyacense hasta 3.2°C en el Magdalena Medio (Mapa 4.A).

MAPA 4. INCREMENTO HISTÓRICO DE LA TEMPERATURA Y PROYECCIONES A 2100



Fuente: Los datos satelitales se toman del Sistema Climático Universidad de Santa Barbara (CHIRPS) [2025] y las proyecciones del Centro de Análisis de Datos Ambientales (CEDA) [2019], bajo un escenario moderado de cambio climático (modelo CESM2, escenario SSP 2.5 - 4).

Las proyecciones para 2100 sugieren incrementos adicionales de hasta 2.7°C, donde las mayores variaciones se presentarán en los departamentos de Magdalena, Cesar y Norte de Santander (Mapa 4.B).

Estos cambios de temperatura tienen efectos sustanciales sobre el equilibrio de los sistemas naturales en el país y afectan la biodiversidad, el funcionamiento de los sistemas agroalimentarios y la seguridad energética. A continuación, se presentan algunos de estos efectos.

IMPACTO EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL

A nivel global, el sector de Agricultura, Silvicultura y Otros Usos de la Tierra (AFOLU) se reconoce como uno de los principales responsables de las emisiones de GEI con una contribución estimada entre el 13% y el 20% de las emisiones totales [IPCC 2023]. El sector genera este tipo de emisiones principalmente por cambios en el uso de la tierra, como la deforestación y la conversión de ecosistemas naturales resultantes de la expansión de la frontera agrícola. Además, la actividad ganadera produce metano (CH_4), el uso de fertilizantes nitrogenados —característico de la agricultura intensiva— genera emisiones de óxido nitroso (N_2O) y la quema de rastrojos y pastizales libera dióxido de carbono (CO_2). La expansión de la frontera agrícola y la presión sobre los ecosistemas naturales causadas por el sector no solo incrementa las emisiones, sino que también reduce la capacidad de estos ecosistemas para absorber carbono.

Aunque América Latina aporta relativamente poco a las emisiones globales a lo largo de la historia, el sector AFOLU concentra la mayor parte de las emisiones de la región siendo responsable del 42% de sus emisiones totales. En Colombia, el sector representa el 10% del PIB, pero es responsable de aproximadamente el 60% de las emisiones totales [UNFCCC 2020]. Esta dinámica resulta del predominio de la ganadería extensiva y bajos niveles de productividad en el sector.

EN COLOMBIA

El sector agropecuario representa el 10% del PIB,

PERO TAMBIÉN...

Es el responsable del 60% de las emisiones totales de GEI.

Margarita Gáfaró,
Camilo Bohórquez, César Anzola
y Juan Camilo Cárdenas

Salazar et al. [2025b] explican que entre 2000 y 2021, la Productividad Total de los Factores (PTF) del sector agrícola en Colombia solo crece un 0.9% anual en promedio, aproximadamente la mitad del registrado para América Latina y el Caribe. Debido a los bajos niveles de productividad, la producción

agrícola en el país aumenta gracias a la ampliación de áreas cultivadas y esto intensifica la presión sobre los ecosistemas naturales. Este rezago contrasta con el dinamismo de países como Chile y Perú que impulsan la producción agrícola mediante mejoras tecnológicas y de los sistemas de riego. Si bien estos países también expanden su frontera agrícola, su mayor productividad les permite lograr incrementos en producción menos intensivos en tierra.

Paradójicamente, el sector AFOLU no solo es un importante generador de emisiones, sino también es uno de los sectores más afectados por el cambio climático. La agricultura también enfrenta impactos directos a su productividad causados por la variabilidad en las precipitaciones, el aumento de temperaturas y la degradación de los recursos naturales. Esto compromete los ingresos de los productores agrícolas y la seguridad alimentaria de la toda la población.

La variabilidad climática impacta la producción agrícola a través de diversos mecanismos. Las sequías reducen la disponibilidad de agua y generan estrés hídrico en los cultivos que limita la absorción de nutrientes y retrasa el crecimiento. Las lluvias extremas erosionan el suelo y disminuyen su fertilidad provocando pérdidas masivas de cosechas. Las fluctuaciones térmicas alteran los ciclos de desarrollo de las plantas y crean condiciones favorables para la proliferación de plagas y enfermedades —hongos y bacterias— que reducen aún más sus rendimientos [IPCC 2023]. Además, los desastres asociados a lluvias extremas —derrumbes e inundaciones— destruyen la infraestructura rural y bloquean vías, lo que encarece el transporte, interrumpe la distribución de alimentos y limita el acceso a las plazas de mercado.

Un clima cada vez más volátil como resultado del cambio climático afecta las decisiones de producción de los agricultores. La caída en los rendimientos reduce la oferta de alimentos y se traduce en aumentos de precios. Esto afecta de manera desproporcionada a los hogares de menores ingresos que en Colombia destinan en promedio el 23% de su ingreso a la compra de alimentos [DANE 2025d]. Más grave aún es que el 25% de los hogares colombianos no puede acceder a una alimentación suficiente para sus actividades diarias [FAO et al. 2025].

Sin duda, el clima extremo tiene un efecto sobre los precios de alimentos. Abril S. et al. [2020] encuentran que la ocurrencia del fenómeno de *El Niño* causa aumentos en el componente de alimentos del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Además, la duración de episodios alcistas depende de la intensidad con la que ocurra un fenómeno. Por su parte, Almeida et al. [2025] encuentran que las condiciones climáticas generales del país tienen más peso al explicar el aumento en los precios mayoristas que los eventos de clima extremo a nivel municipal o regional.

Un clima cada vez más volátil:

Impacta la producción agrícola, afecta las decisiones de producción del agricultor, destruye la infraestructura rural, bloquea vías.

Y POR LO TANTO,

Incide sobre el precio de los alimentos y la seguridad alimentaria de los colombianos

Margarita Gáfaro,
Camilo Bohórquez, César Anzola y
Juan Camilo Cárdenas

Estos incrementos en precios no solo reducen el bienestar de los consumidores, sino que por lo general, no compensan las pérdidas de ingresos de los agricultores. Ante estas caídas en el ingreso, los productores recurren a diversas estrategias para cubrir sus necesidades básicas. Algunos agravan sus niveles de endeudamiento [Bohórquez P. et al. 2025], mientras que otros se ven obligados a adoptar mecanismos que comprometen su capacidad futura de generación de ingresos como la venta de tierras y otros activos [Arteaga et al. 2025].

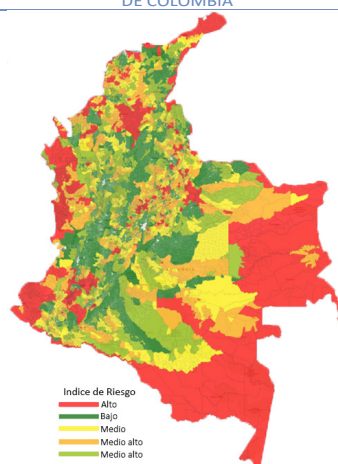
La incertidumbre sobre el clima futuro, y en consecuencia, sobre la rentabilidad esperada de la actividad agrícola también afecta las decisiones de inversión de los agricultores. Por ejemplo, utilizando datos de crédito de FINAGRO para productores de papa, Bohórquez P. et al. [2025] encuentran que en zonas con mayor variabilidad climática, los agricultores demandan menos crédito por temor a no poder cumplir con los pagos en el futuro. Así mismo, a partir de un experimento de laboratorio en campo muestran que la incertidumbre climática reduce la disposición de los agricultores a aumentar los niveles de siembra en respuesta a precios más altos, lo que se traduce en una menor oferta ante situaciones de escasez.

Los instrumentos financieros de gestión del riesgo, como los seguros, pueden mitigar los efectos de la incertidumbre climática sobre los agricultores. Sin embargo, su adopción en Colombia es limitada, a pesar de la introducción reciente de seguros indexados al clima con altas tasas de subsidio. Las causas de esta baja demanda aún no están del todo claras. La literatura para otros países sugiere que el riesgo base inherente a este tipo de seguros puede desempeñar un papel central. En esta línea, mediante un experimento de laboratorio en campo con productores de café en Colombia, Cano et al. [2025] encuentran que en ausencia de riesgo base, los productores muestran una alta demanda por seguros contra eventos extremos, especialmente cuando experimentan choques climáticos recientes.

HETEROGENEIDAD DE RIESGOS SOCIO-ECOLÓGICOS

Los riesgos del cambio climático no se distribuyen de manera homogénea en las diferentes regiones del país. La vulnerabilidad de las zonas urbanas y rurales difiere por múltiples factores e incluso varía de unas regiones a otras. En un ejercicio que desarrolla el Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CODS) [2025] se construye un índice de riesgos socio-ecológicos para las más de 34 mil veredas del país. Dicho índice incluye una serie de elementos que a partir de más de treinta variables de factores biofísicos, institucionales, económicos y sociales se congregan en un modelo georreferenciado para el país (Mapa 5). Estas variables se analizan con un Structural Equations Modeling²

MAPA 5. RIESGOS SOCIO-ECOLÓGICOS DE COLOMBIA



Nota: Escala 1:3,000,000 mayo de 2025
Fuente: CODS [2025]

² Una revisión de esta metodología puede verse en Bollen [1989]; Clausen et al. [2023]; Di Tommaso [2007]; Kline [2016]; [Masduqi et al. 2010]; Ningaye et al. [2012]; Sarkar et al. [2021].

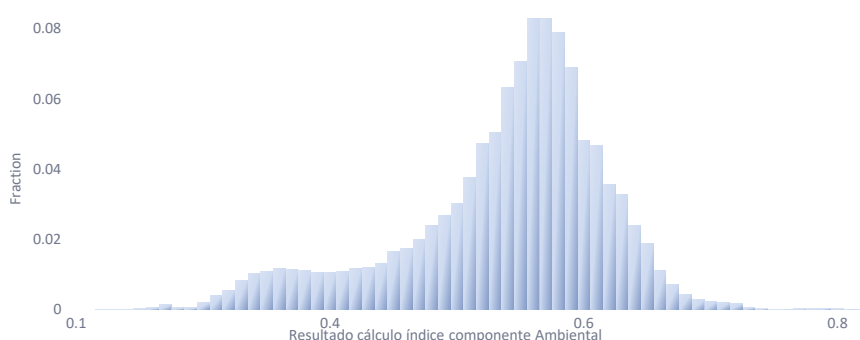
(Modelo de ecuaciones estructurales) que permite explicar variaciones en índices de pobreza y de bienestar a nivel rural.

Una primera observación es que la heterogeneidad es muy grande a lo largo y ancho del país, con algunos elementos a destacar. De hecho, las zonas periféricas del país, si bien cuentan con algunas riquezas en términos de capital natural y biodiversidad, también enfrentan retos asociados a mayores exposiciones al riesgo por falta de presencia institucional, mayor violencia y oportunidades económicas menores. Las zonas centrales del país, especialmente los valles interandinos, son espacios de menor riesgo socio-ecológicos y, por ende, de mayor oportunidad para el bienestar de los hogares rurales.

Entre los factores en el análisis de riesgos socio-ecológicos se incluyen variables asociadas a la vulnerabilidad hídrica, remociones en masa, confort térmico, regulación hídrica, erosión, riesgo al cambio climático, presencia de bosques, integridad ecológica, drenajes y zonas inundables, entre otras.

Al combinar estos 18 índices (Ver Anexo 1) se produce un subíndice de riesgos socio-ecológicos asociados a los factores ambientales que muestra también una variación importante en el país. El resultado de dicha variabilidad se mide de 0 a 1 después de normalizar cada índice utilizado (Gráfica 61).

GRÁFICA 61. DISTRIBUCIÓN DEL COMPONENTE AMBIENTAL DEL ÍNDICE DE CODS



Fuente: Cálculos propios con base en CODS [2025]

Una vez explicados los riesgos socio-ecológicos del sector AFOLU ante el cambio climático, se puede concluir que el riesgo varía

enormemente de región a región del país. Es decir, la necesidad de análisis y diseño de políticas más granulares debe realizarse a nivel departamental o municipal y no de manera generalizada.

IMPACTO EN EL SECTOR ENERGÉTICO

La quema de combustibles fósiles para energía y transporte es la principal responsable de las emisiones globales de GEI. Estos procesos representaron cerca del 76% de las emisiones totales en 2019 que lo convierte en el eje central de cualquier estrategia de *mitigación* al cambio climático [IPCC 2023]. Esta dependencia global hacia los hidrocarburos explica la magnitud del desafío para ser neutros en emisiones de carbono.

En Colombia, el sector energético es mucho menos contaminante que en otros países del mundo gracias a su alta capacidad de generación de energía hidroeléctrica, que aporta cerca del 70% de la demanda energética del país [PTE 2025].

Si bien esta es una ventaja en términos de generación de energía, hace nuestra matriz energética especialmente vulnerable a sequías.

La dependencia de fenómenos transnacionales como los *ríos voladores*³ —que alimentan nuestro sistema hidroeléctrico a partir de la relación entre cobertura boscosa y vientos que vienen de la Amazonía— aumenta la importancia de pensar estos problemas de escalas locales a escalas globales. Eventos como el fenómeno de *El Niño* —cada vez más prolongado e intenso por el efecto del cambio climático— reduce drásticamente los niveles de los embalses y obliga

El sector energético colombiano es mucho menos contaminante que en otros países del mundo

GRACIAS A su alta capacidad de generación de energía hidroeléctrica que aporta casi el 70% de la demanda energética del país.

Margarita Gáfaró,
Camilo Bohórquez, Cesar Anzola
y Juan Camilo Cárdenas



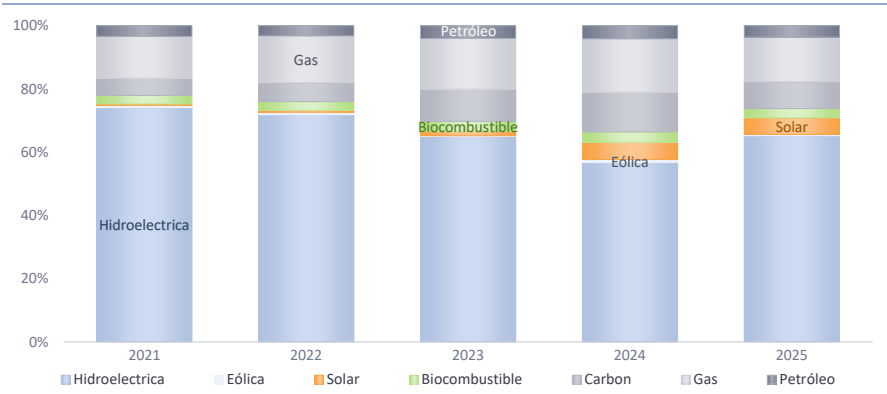
³ Los *ríos voladores* son enormes extensiones de vapor de agua generadas por la selva tropical que fluyen por la cuenca del Amazonas. Este fenómeno natural se extiende por ocho países de América Latina y procede en gran parte de la transpiración de la Amazonía y la evaporación del Océano Atlántico [WEF 2024].

a las generadoras a sustituir la energía hídrica por generación térmica con gas o carbón.

La oferta de gas en Colombia se reduce en los últimos años. Esta caída obedece principalmente al descenso en las reservas probadas y a políticas que encarecen la exploración y explotación de nuevos pozos. A ello se suma la limitada capacidad de importación de gas natural a través de la Unidad de Regasificación de Cartagena (SPEC). En conjunto, estos factores restringen la capacidad del país para atender la demanda energética durante sequías prolongadas [Cabrales y Benavides 2025].

Aunque la generación de energía a partir de fuentes no convencionales crece aceleradamente en los últimos años — impulsada por incentivos fiscales, subastas de contratos a largo plazo y reducción en los costos tecnológicos—, su participación en la matriz energética es limitada y representa una fracción de la oferta total.

GRÁFICA 62. PARTICIPACIÓN DE FUENTES DE GENERACIÓN ELÉCTRICA EN COLOMBIA



Fuente: Cálculos propios con datos de TWB [2025b]

Por ello, resulta insuficiente para cubrir la demanda energética del país durante un evento de *El Niño* como en 2024, donde la participación de la generación hidroeléctrica cayó de 60% en 2023 a alrededor de 50% en 2024 (Gráfica 62). Adicionalmente, pese al incremento en la participación de la energía solar esta no es suficiente para evitar un mayor uso de la generación térmica.

CAMBIOS REGULATORIOS VIGENTES

En los últimos diez años, Colombia avanza en la construcción de un marco normativo para enfrentar el cambio climático, alineado con los compromisos asumidos ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) [1992].⁴ Allí se definen los principales cambios regulatorios que crean mecanismos de *adaptación* y *mitigación* al cambio climático durante la última década (ver Anexo 2).

La Ley 1931 [2018] crea el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) que busca articular la coordinación entre instituciones para asegurar que las metas nacionales se integren con los compromisos internacionales. Dentro de este sistema se establecen los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático (PIGCC) que obligan a sectores y territorios a definir acciones específicas de *mitigación* y *adaptación*. Posteriormente, se implementa el Mecanismo de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) que permite dar seguimiento a las emisiones de GEI y reportar a UN avances de manera transparente. Finalmente, el Comité de Gestión Financiera (CGF) se incorpora para coordinar la movilización de recursos nacionales e internacionales, asegurando que el financiamiento climático se oriente a cumplir los compromisos del país bajo el Acuerdo de París [2015].

Además de estas herramientas, se adoptan normas que fortalecen la transición hacia un desarrollo sostenible bajo en carbono. Entre ellas, la Ley 1819 [2016] introduce el impuesto al carbono para desincentivar el uso de combustibles fósiles, mientras que la Ley 2169 [2021a] fija metas para alcanzar la neutralidad del carbono y la resiliencia climática. Más recientemente, la Resolución 0418 [2024] crea el Registro Nacional de Reducción de Emisiones y Remociones (RENARE); un registro que certifica reducciones y remociones de emisiones de GEI. Un ejemplo de cómo se aplica este cambio es la



⁴ Colombia ratifica esta convención a través de la Ley 164 [1994a].

introducción de los trazadores presupuestales climáticos. Con ellos, el Ministerio de Ambiente debe reportar qué recursos del Sistema General de Regalías (SGR) son destinados a proyectos de *mitigación* o *adaptación*. Por ejemplo, si se financia un proyecto de reforestación en la Amazonía, se clasifica como *adaptación* (por recuperación de ecosistemas) y *mitigación* (por captura de carbono). Si se financia un proyecto de energía solar en comunidades rurales, se reporta como *mitigación* (por reducción de emisiones).

Un componente clave de este marco regulatorio es la incorporación de instrumentos financieros sostenibles. Estas medidas complementan el marco normativo al conectar la política climática con el sistema financiero, creando incentivos para que bancos y emisores canalicen recursos hacia iniciativas bajas en carbono. La Superintendencia Financiera (SFC), Circular 028 [2020] introduce la guía para la emisión de *bonos verdes* que busca movilizar capital hacia proyectos agroforestales y energías renovables.

Posteriormente, la SFC Circular 005 [2022] define la *taxonomía verde* estableciendo criterios Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) para orientar inversiones sostenibles. A partir de 2025, la SFC Circular 015 [2025] obliga a las entidades financieras a declarar riesgos climáticos y aplicar pruebas de estrés, fortaleciendo la transparencia y reduciendo riesgos en el financiamiento de proyectos renovables.

En esta misma línea, FINAGRO [2025] abre programas con enfoque de sostenibilidad para el agro. Durante 2024 desembolsa más de COP 2,1 billones en sostenibilidad climática y COP 32,000 millones en proyectos de transformación productiva, con más de 280 créditos orientados a prácticas agrícolas de bajo impacto como la producción de arroz bajo en carbono, la ganadería bovina sostenible y el manejo eficiente del agua. Estas iniciativas reflejan cómo la política climática nacional empieza a articularse con instrumentos financieros que facilitan la transición hacia sistemas productivos resilientes y compatibles con los compromisos internacionales.

A ACCIONES A SEGUIR

El cambio climático se consolida como uno de los mayores desafíos globales y Colombia no es ajena a sus impactos. El aumento sostenido de la temperatura promedio global —que ya supera 1.1°C respecto a los niveles preindustriales— intensifica fenómenos extremos como sequías, inundaciones y olas de calor.

En el país, la variabilidad climática se ve amplificada por su ubicación ecuatorial y su geografía diversa que lo hace especialmente vulnerable a eventos como *El Niño* y *La Niña*, cada vez más prolongados y severos. Estos cambios no solo amenazan la biodiversidad y los recursos hídricos, sino que también ponen en riesgo la estabilidad económica y social afectando sectores estratégicos como la agricultura y la energía. La exposición de las poblaciones del país a estos riesgos climáticos varía mucho entre regiones lo cual amerita un trabajo cuidadoso de miradas subnacionales para las estrategias de *adaptación* y de *mitigación*.

A continuación, una serie de acciones urgentes y de largo plazo que el Estado colombiano debe tener en cuenta frente a las perspectivas y al marco regulatorio ya existente:

- Desarrollar un sistema robusto de vigilancia y control climático que permita construir índices confiables para seguros y créditos agropecuarios usando datos satelitales y de estaciones agroclimáticas de IDEAM.
- Integrar criterios de riesgo climático en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) para orientar la expansión agrícola hacia zonas seguras y sostenibles.
- Fortalecer el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y actualizar el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA) para incorporar criterios de *adaptación* al cambio climático y digitalización rural.

- Ampliar la cobertura de seguros agropecuarios mediante subsidios focalizados a primas para pequeños productores.
- Fortalecer el acceso al crédito rural reduciendo costos de transacción con herramientas digitales.
- Promover sistemas agroforestales y de restauración productiva en áreas críticas para reducir la deforestación y mejorar la resiliencia hídrica.
- Impulsar la innovación tecnológica y la investigación aplicada en prácticas resilientes —agroforestería, riego eficiente, semillas resistentes— mediante alianzas con AGROSAVIA, universidades y centros de Investigación y Desarrollo (I+D).

Articular la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA) con la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y los gobiernos territoriales para que los planes de ordenamiento incluyan infraestructura rural —vías terciarias, conectividad digital— y nodos de acopio resilientes.



NEXO 1. 18 ÍNDICES AMBIENTALES

Las principales variables ambientales utilizadas para medir la vulnerabilidad y el riesgo climático en las veredas del país permiten evaluar aspectos como disponibilidad de agua, estabilidad del suelo, integridad de los ecosistemas y presión de actividades humanas, y sirven de base para construir el índice socio ecológico (ver III. Impacto en el Sector Energético).

TABLA 7. 18 ÍNDICES QUE SE UTILIZAN PARA LOS COMPONENTES AMBIENTALES

VARIABLES	FUENTES
Índice de vulnerabilidad hídrica (vulnerabilidad de fuentes hídricas)	IDEAM, SGC, Humbolt, Datos abiertos
Amenazas de remoción en masas	
Índice confort térmico (parámetro biometeorólogo vínculo medio ambiente y bienestar)	
Índice de alteración potencial de la calidad del agua	
Índice de regulación hídrica (capacidad de una cuenca para regular disponibilidad del agua)	
Índice de erosión hídrica (evalúa la susceptibilidad del suelo a la erosión causada por el agua)	
Índice del uso del agua (evalúa la presión por actividades humanas sobre recursos hídrico)	
Presencia de ecosistemas en lista roja (clasificación de cobertura)	
Índice de riesgo al cambio climático (riesgo ante impactos del cambio climático)	
Presencia de bosques (% en vereda)	
Áreas licenciadas en proyectos de hidrocarburos (% en vereda)	
Áreas licenciadas en proyectos de minería (% en vereda)	
Índice de Integridad ecológica	
Clasificación de pérdida de suelo (vulnerabilidad de tierras a ser afectadas por agentes)	
Clasificación la saturación de aluminio (acidez de la tierra por el aluminio Al+3)	
Clasificación de inundación de tierras	
Clasificación de drenaje de tierras (profundidad y tiempo del agua permanece en superficie)	
Índice de disponibilidad de humedad de la tierra	

Fuente: IDEAM [2025], Humboldt [2025] y SGC [2025]



NEXO 2. PRINCIPALES REGULACIONES

Colombia adopta en la última década la siguiente síntesis de los instrumentos normativos más relevantes para orientar su respuesta institucional al cambio climático. Estas regulaciones abarcan leyes, decretos, resoluciones y lineamientos financieros que, en conjunto, estructuran la gobernanza climática del país y definen obligaciones, incentivos y mecanismos de seguimiento. Asimismo, la tabla destaca cómo cada medida incide de manera diferenciada sobre la agricultura y el sector energético.

TABLA 8. PRINCIPALES REGULACIONES PARA ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO

CAMBIO REGULATORIO	SIGLA	CONTRIBUCIÓN	IMPACTO EN AGRICULTURA	IMPACTO EN TRANSICIÓN ENERGÉTICA
Ley 1753 [2015b]	PND	Plan Nacional de Desarrollo: incluye la obligación de formular Planes Sectoriales de Adaptación y acciones REDD+.	Promueve planes sectoriales para reducir deforestación y mejorar prácticas sostenibles.	Introduce lineamientos para diversificar la matriz energética en el desarrollo nacional.
Decreto 298 [2015]	SISCLIMA	Crea el Sistema Nacional de Cambio Climático y la CICC para coordinar políticas y nodos regionales.	Facilita articulación territorial para adaptación agrícola.	Coordina políticas para transición hacia energías limpias.
Ley 1819 [2016]	Impuesto al Carbono	Desincentiva combustibles fósiles y acciones climáticas.	Recursos pueden destinarse a proyectos agroforestales y restauración.	Incentiva sustitución de combustibles fósiles por energías renovables.
Ley 1844 [2017]	Acuerdo de París	Ratifica compromisos globales de mitigación y adaptación.	Obliga a incorporar criterios climáticos en planes agrícolas.	Establece metas para energías renovables no convencionales.
Decreto 926 [2017]	No causación	Reglamenta impuesto al carbono y mecanismo para empresas carbono neutrales.	Incentiva prácticas agrícolas bajas en carbono.	Promueve proyectos de generación limpia para neutralidad.
Ley 1931 [2018]	Gestión Climática	Define directrices para integrar adaptación y mitigación en decisiones públicas y privadas.	Impulsa gestión sostenible del suelo y agua en el agro.	Fomenta inversiones en tecnologías limpias.
Resolución 1447 [2018]	MRV	Establece Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación.	Permite seguimiento de emisiones del sector AFOLU.	Garantiza trazabilidad en proyectos de energías renovables.
Circular SFC 028 [2020]	Bonos Verdes	Guía para emisión de bonos verdes en el mercado financiero colombiano.	Facilita financiamiento de proyectos agroforestales.	Moviliza capital hacia energías renovables y eficiencia energética.
Ley 2169 [2021a]	Acción Climática	Fija metas para carbono neutralidad y resiliencia climática.	Incluye adaptación agrícola en metas nacionales.	Define objetivos para ampliar participación energías renovables.
Ley 2178 [2021d]	Seguro Agropecuario	Establece marco jurídico para seguros agrícolas, incluyendo seguros paramétricos.	Reduce vulnerabilidad de productores ante riesgos climáticos.	Indirectamente apoya estabilidad financiera para proyectos sostenibles.
Marco Bonos Soberanos [2022]	Bonos Verdes	Permite emisión de bonos soberanos verdes para proyectos sostenibles.	Financia proyectos agrícolas bajos en carbono.	Apoya infraestructura para energías renovables no convencionales.
Circular SFC 005 [2022]	Taxonomía Verde	Define criterios ASG y taxonomía verde para inversiones sostenibles.	Incentiva créditos agrícolas con prácticas sostenibles.	Establece lineamiento para financiar proyectos de energías limpias.

CAMBIO REGULATORIO	SIGLA	CONTRIBUCIÓN	IMPACTO EN AGRICULTURA	IMPACTO EN TRANSICIÓN ENERGÉTICA
Circular SFC 015 [2025]	Riesgos Climáticos	Obliga a entidades financieras a declarar riesgos climáticos y aplicar pruebas de estrés.	Mejora acceso a crédito para productores resilientes.	Reduce riesgos en financiamiento de proyectos renovables.
Resolución 418 [2024]	RENARE	Reglamenta Registro Nacional de Reducción de Emisiones.	Incentiva proyectos agroforestales certificados.	Facilita certificación de proyectos solares y eólicos.
Ley 2427 [2024b]	Educación Climática	Obliga formación en sostenibilidad y cambio climático.	Fortalece capacidades técnicas en productores rurales.	Promueve conocimiento sobre energías renovables.
Sentencia CC-280 [2024]	Licencias Ambientales	Exige análisis climático en estudios de impacto ambiental.	Condiciona proyectos agrícolas a criterios de sostenibilidad.	Obliga a evaluar riesgos climáticos en proyectos energéticos.
Ley 2476 [2025]	Ciudades Verdes	Fomenta adaptación urbana y soluciones basadas en naturaleza.	Reduce presión sobre áreas rurales mediante planificación urbana.	Impulsa infraestructura para energías limpias en ciudades.
Programa FINAGRO [2023]	Préstamos Verdes	Introduce líneas de crédito verde para cadenas agrícolas sostenibles.	Promueve prácticas agroambientales y conservación.	Vincula financiamiento climático y transición energética rural.

Fuente: Elaboración propia basados en las leyes mencionadas en la Tabla.

8

TRANSICIÓN ENERGÉTICA, DESARROLLO Y BIENESTAR



JESÚS BOTERO GARCÍA

Profesor emérito y miembro del Semillero de Estudios en
Coyuntura Económica de la Universidad EAFIT.

INTRODUCCIÓN

La necesidad de un plan como la *Transición Energética Justa* en Colombia es incuestionable: [1] prepararse para un futuro caracterizado por el uso de *fuentes de energía renovables no convencionales* (FERNC) y hacerlo de forma tal que se garantice la democratización energética y el desarrollo económico; [2] dedicar esfuerzos a la habilitación del sistema para un marchitamiento del papel de los combustibles fósiles progresivo e inevitable; y [3] revisar la infraestructura de redes para permitir las reconfiguraciones necesarias en la nueva dinámica de desarrollo de un sector, que como el energético, está sometido a inmensas presiones y cambios de la demanda. Sin duda estas son tres prioridades básicas para el país. En ese sentido, la *Transición Energética Justa* es una iniciativa adecuada ante esas prioridades.

Pero, más allá de unos propósitos básicos incuestionables y de unas metas sin duda deseables, su diseño adolece de problemas que complican enormemente su desarrollo y que ponen en riesgo aspectos esenciales del funcionamiento de la economía relacionados con la balanza de pagos, con la sostenibilidad fiscal y con el crecimiento económico. Así mismo, el riesgo en el funcionamiento del sector eléctrico —que en las últimas décadas y desde las reformas asociadas a la Ley 142 [1994b] y a la Ley 143 [1994c]— vive un importante proceso de consolidación institucional, empresarial y de infraestructura, tanto en la generación como en la transmisión, la distribución y la comercialización del servicio.

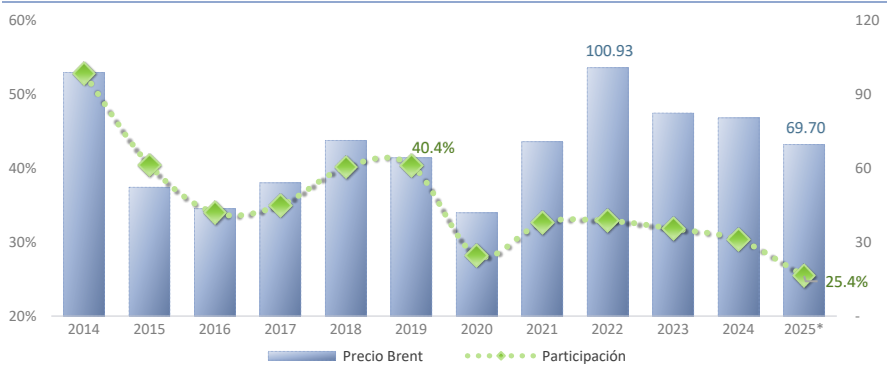
Este análisis aborda esos riesgos, parte de un diagnóstico del sector y de sus tendencias, estudia la forma como se ha implementado la *Transición Energética Justa* y evalúa detalladamente los retos que enfrenta el sector eléctrico. Finalmente, explora la forma como se comienza a enfrentar en Colombia.

El propósito esencial es plantear qué acciones son urgentes para garantizar una transición ordenada que —en lugar de generar tensiones en el sistema energético y en la economía— aproveche las grandes oportunidades que el país tiene. Una que defina los principios que deben considerarse en el ciertamente inevitable ajuste del sector eléctrico y a partir de las consideraciones básicas del diseño de mercados.

LAS TENDENCIAS DOMINANTES EN EL SECTOR

Después de representar el 55.2% de las exportaciones del país, las exportaciones de petróleo y sus derivados llegan actualmente al 25.4% (Gráfica 63).

GRÁFICA 63. PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES PETROLERAS Y DERIVADOS
Porcentaje exportaciones totales

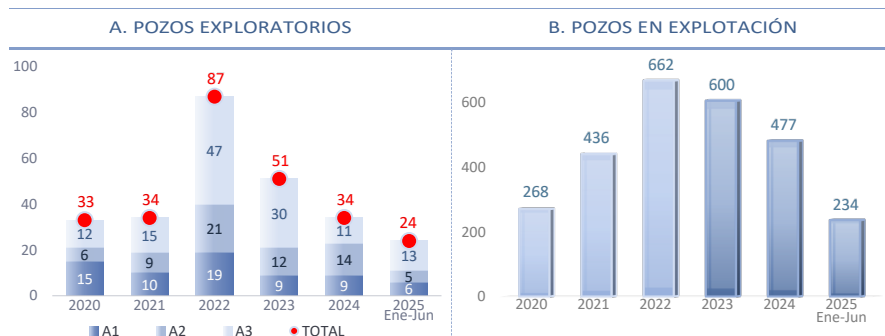


Fuentes: Elaboración propia con base en DANE [2026b] y Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED) [2026]

A ello contribuyen dos factores esenciales: [1] el deterioro del precio del petróleo desde 2022 que pasa de US\$ 100.93/barril a US\$ 69.70 en lo corrido de 2025; y [2] al progresivo agotamiento de las reservas, asociado a la reticencia y animadversión del gobierno frente al sector de hidrocarburos (Gráfica 64.A y B) que se refleja en la caída de la actividad exploratoria y de explotación petrolera. Aunque la actitud

negativa hacia el sector se ha ido moderando,¹ los resultados empiezan a reflejarse de manera clara en su desempeño.

GRÁFICA 64. POZOS EXPLORATORIOS Y POZOS DE DESARROLLO



Fuente: CAMPETROL [2025] a partir de datos de Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) [2025]

Las reservas caen tanto en petróleo como en gas natural (Gráfica 65.A y 65.B), disminuyen las exportaciones y llevan a un incremento significativo de las importaciones de Gas Licuado de Petróleo (GLP) para suplir las necesidades del país; obviamente, con consecuencias importantes sobre las variables macroeconómicas y el crecimiento económico.

El tema tiene, por supuesto, un alto contenido ideológico: la loable intención de contribuir a la lucha contra el cambio climático —tema en el que además el presidente Petro aspira a ser un reconocido líder mundial—, pero debe sopesarse adecuadamente contra los costos que implica, tanto en términos económicos, como en los de la propia efectividad de la política de cambio climático.

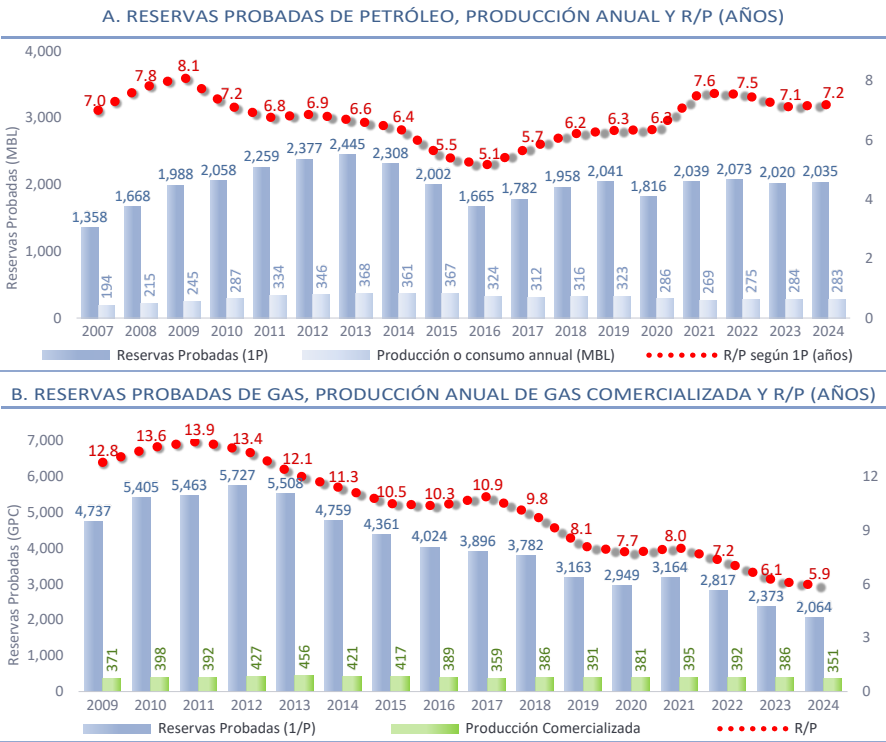
Algunos países han adoptado una estrategia alternativa, profundizando la explotación de las rentas petroleras para afianzar el desarrollo de fuentes renovables. El caso de Noruega que aprovecha sus recursos petroleros para crear uno de los fondos de inversión más significativos del mundo y logra una alta penetración de energías renovables en su canasta energética.²



¹ Ecopetrol [2025b] acaba de firmar un acuerdo de exploración con Parex Resources para exploración y producción de hidrocarburos en el Piedemonte Llanero.

² La participación de las energías renovables modernas en el consumo final de energía en Noruega ascendió al 60.24% en 2022 [IEA 2023].

GRÁFICA 65. RESERVAS PROBADAS DE PETRÓLEO Y GAS
Colombia 2007 - 2024



Fuente: ANH [2025]

En América Latina, Argentina y Brasil adoptan políticas de desarrollo petrolero más dinámicas (Tabla 9). Si se usan adecuadamente los recursos, ello permitirá seguramente profundizar la transición hacia energía renovables.

TABLA 9. PRODUCCIÓN ANUAL DE PETRÓLEO EN AMÉRICA LATINA

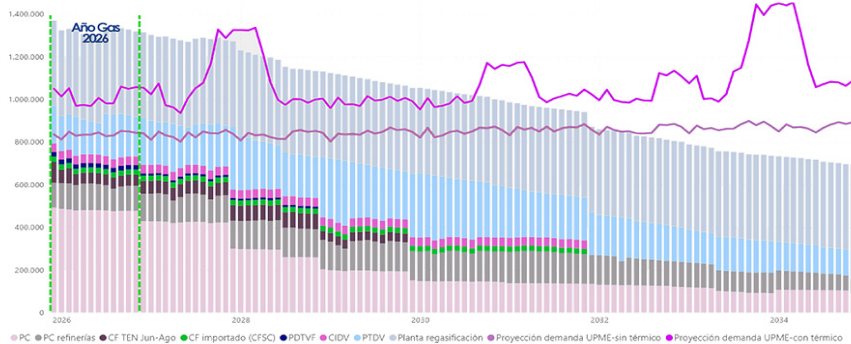
PAÍS	PRODUCCIÓN ANUAL DE PETRÓLEO. MBD				CREC. PROMEDIO
	2021	2022	2023	2024	
Brasil	2,991	3,112	3,499	3,466	5.0%
Argentina	797	955	1,072	1,214	15.1%
Venezuela	665	726	843	960	13.0%
Colombia	736	754	779	773	1.6%
Guyana	117	278	391	616	74.0%
Ecuador	473	481	475	475	0.2%
Perú	128	128	123	125	-0.8%

Fuente: Energy Institute (EI) [2025].

De manera contundente, el tema del gas muestra las consecuencias de una transición apresurada: el declive de la producción de los pozos tradicionales no se ve compensado por una actividad exploratoria adecuada que permita explotar el potencial que el país tiene en ese tipo de energía. Se ignora el papel primordial que el gas puede tener en la transición energética, especialmente en el sector eléctrico. El presidente Petro insiste reiteradamente en cuestionar la firma de nuevos contratos de exploración y explotación —tanto de petróleo como de gas— frenando así el desarrollo gasífero del país.

Las proyecciones del Gestor de Gas en Colombia indican que el déficit de gas se ubica en 2025 en 90,512 MBTUD, un 12% de la demanda esencial e industrial, y tiende a ser superior a 200,000 MPCD a partir de 2027 hasta la probable entrada en operación del proyecto SIRIUS en 2030 [BEC 2025]. Pero un eventual fenómeno de *El Niño* en 2027 agravaría considerablemente el problema porque que el gas natural es el respaldo más adecuado para las fluctuaciones e intermitencias de la oferta de energías renovables. Su baja disponibilidad podría implicar riesgos considerables de racionamiento (Gráfica 66).

GRÁFICA 66. POTENCIAL DE PRODUCCIÓN FRENTE A PROYECCIÓN DE DEMANDA



Fuente: Gestor del Mercado de Gas Natural (BEC) [2025]

Así pues, urge en el corto plazo proveer el faltante de abastecimiento a través de importaciones de GLP y reactivar con todo vigor la exploración de hidrocarburos afectada por la voluntad política de acelerar de manera imprudente la transición energética. Pero también, por un conjunto de problemas institucionales que se han ido enquistando en el país: dilaciones en el trámite de licencias

ambientales, una complejidad inusitada en las consultas populares y la virtual prohibición del *Fracking* como tecnología de producción.

Sin duda, el gran reto del país es resolver de manera adecuada el trilema energético:

"brindar acceso universal a la energía eléctrica a precios justos, satisfacer la demanda de energía actual y futura de forma confiable —superando crisis energéticas con una interrupción mínima en el suministro—, y mitigar los posibles daños ambientales e impactos del cambio climático" [Ropero 2024].

Pero mucho del enfoque institucional parece dar por obvios los logros en sus dos primeros componentes, que en últimas, son los que permiten el crecimiento económico y definen el bienestar futuro del país. Sin embargo, parece estar más preocupado por el tercer componente de dicho trilema. Y en efecto, hay que mitigar los posibles daños ambientales, pero ello no puede anular el objetivo primordial de generar bienestar de manera confiable y a través del acceso universal a precios justos a la energía.

Y al tiempo que se corrige el rumbo en la política de hidrocarburos, se deben también revisar los trámites de licencia ambientales y consultas populares definiendo con rigor su estructura, sus tiempos de trámite y su alineación con el propósito fundamental de mitigar riesgos en el marco del desarrollo económico del país.

En cuanto al *Fracking*, hay que revisar también el bloqueo efectivo al que se somete, limitando posibilidades que otras economías aprovechan con mucho éxito —en el caso de Estados Unidos donde incluso Ecopetrol [2019] es socio de proyectos exitosos como el de la Cuenca Permian en Texas—. Con las debidas precauciones, el país debe reactivar los Proyectos Piloto de

Sí, Colombia debe mitigar los posibles daños ambientales,

PERO LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

no puede anular el objetivo primordial de generar bienestar de manera confiable y a través del acceso universal a precios justos a la energía.

Jesús Botero García

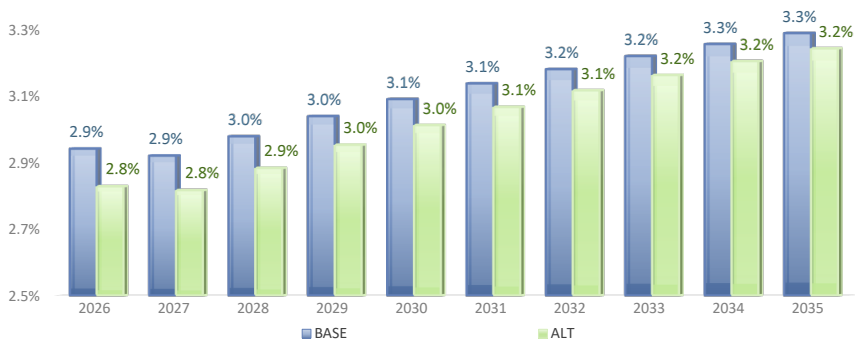
Investigación Integral (PPII) [2018] evaluando de manera técnica y científica su efecto sobre el medio ambiente.

Por lo anterior es importante ilustrar las consecuencias negativas de una transición apresurada, señalando lo que es obvio, aunque no parece haber sido debidamente sopesado en muchas de las decisiones de este gobierno porque toda política pública tiene beneficios y costos. En este tema es necesario evaluar si el beneficio excede realmente el costo de la política, cuando ella se ha de aplicar.

LOS COSTOS DE LA TRANSICIÓN ACELERADA

Usando un MEGC es posible simular el impacto que tiene apresurar la transición energética de la forma como se ha hecho en Colombia [Botero G. et al. 2021]. Un ejercicio sencillo que evalúa a manera de ejemplo, el impacto de una caída de la producción petrolera de 763.5 KBPD —nivel previsto para el año 2025 en el Marco Fiscal de Mediano Plazo [2024a]— a 563 KBPD, en una senda de trayectoria decreciente entre 2025 y 2026 y originada en el escaso dinamismo de la exploración petrolera.

GRÁFICA 67. ESCENARIOS ALTERNATIVOS EVOLUCIÓN EN PRODUCCIÓN PETROLERA
Crecimiento del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir del MEGC de Botero G. et al. [2021]

Ese impacto sobre el PIB se concreta en una caída del crecimiento de 0.1% anual. En valor presente neto y en términos de menor valor

agregado, la reducción del PIB le cuesta al país COP 57 billones de 2023 (Gráfica 67). Por otra parte, asumiendo una tasa de emisiones de 50 kg de CO₂eq por barril,³ se reducen emisiones por 1,825 toneladas promedio año de CO₂eq con un Costo Social del Carbono (SCC) de US\$ 236 por tonelada [IFVI 2024]. Esto equivale a COP 17,8 billones durante ese período. Seguramente se pueden diseñar estrategias más eficientes en el desarrollo de las energías renovables no convencionales para que contribuyan mejor a enfrentar el cambio climático.

En síntesis, pues, la transición energética es una necesidad, pero debe hacerse con el ritmo adecuado, aprovechando los recursos generados en los hidrocarburos para apalancar el desarrollo acelerado de las fuentes renovables. Además debe garantizar una transición segura que permita el acceso universal a la energía a precios justos y la satisfacción de la demanda actual y futura de forma confiable y segura.

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA ELÉCTRICO

Hasta finales de la década de 2010, el sistema eléctrico colombiano muestra una fuerte concentración tecnológica. La capacidad instalada total se sitúa entre 17 y 18 GW, con una composición dominada por generación hidráulica (cerca del 65-70%), seguida de generación térmica (28-32%), principalmente a gas natural y una participación marginal de fuentes no convencionales [UPME 2025b].

En términos de generación efectiva, la dependencia es aún mayor. En años hidrológicamente normales, la hidráulica aporta más del 70% de la energía mientras que la térmica actúa como respaldo estratégico activado ante eventos de estrés climático. Esta configuración permite bajos costos medios en condiciones favorables, pero introduce un riesgo estructural que se manifiesta recurrentemente durante episodios del fenómeno de *El Niño*,

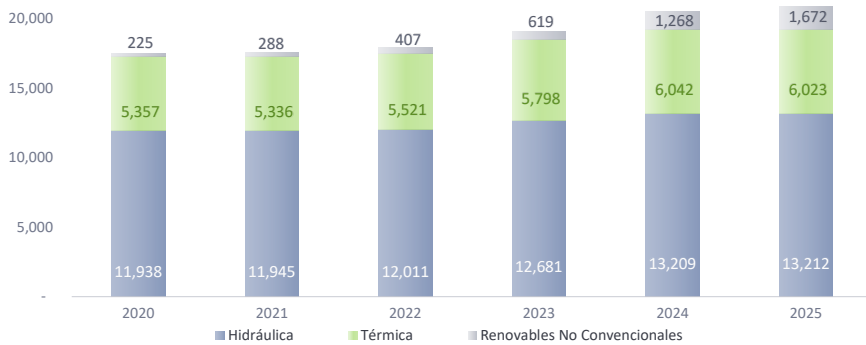


³ Únicamente considerando producción. No se calculan reducciones en el uso del combustible, porque el petróleo colombiano probablemente sea reemplazado por petróleo de otras procedencias. Para el tema de las emisiones por barril, ver IEA [2023].

cuando los precios de bolsa se disparan y la generación térmica pasa a fijar precio durante períodos prolongados.

Un cambio estructural se produce entre 2020 y 2025. Según registros del operador del mercado, la Capacidad Efectiva Neta de las FERNC pasa de ser prácticamente irrelevante a ubicarse alrededor de 8%, en lo corrido del 2025 (Gráfica 68).

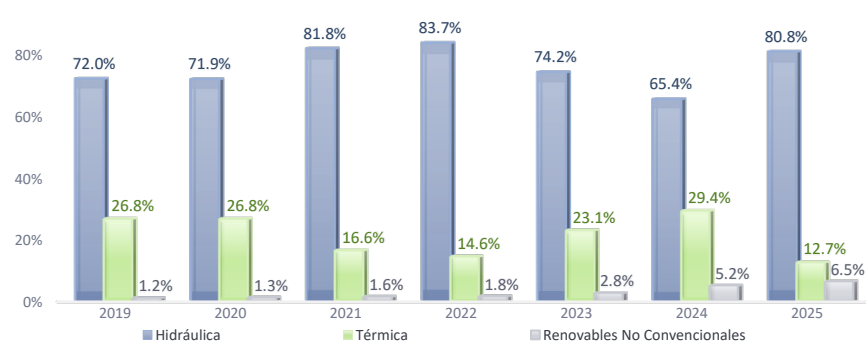
GRÁFICA 68. CAPACIDAD EFECTIVA NETA DE GENERACIÓN DE ENERGÍA



Fuente: Elaboración propia basado en XM [2026b]

En términos de generación, la participación de las FERNC es menor —alrededor del 6%, dependiendo del año hidrológico—, pero con una tendencia claramente creciente (Gráfica 69).

GRÁFICA 69. GENERACIÓN REAL DEL SIN, PROMEDIO DIARIO



Fuente: Elaboración propia basado en XM [2026a]

El escenario base de la *Transición Energética Justa* anticipa un crecimiento significativo de la capacidad instalada —que puede

superar los 89 GW en 2050—, con una participación superior al 73% de las FERN, impulsado principalmente por energía solar, por energía eólica *onshore* y *offshore*, y en menor medida, por solar con almacenamiento, energía Geotérmica y Bioenergía [UPME 2025a].

Ahora bien, las condiciones hidrológicas del fenómeno de *El Niño* en 2023-2024 y los cambios regulatorios de los últimos años generan una situación muy compleja en el sector eléctrico. Sus características son un claro deterioro institucional y una gran incertidumbre que limitan las decisiones de largo plazo que debe tomar el sector. Ello agrava los problemas de retraso en el despliegue de infraestructura —tanto de generación como de transmisión— y crea riesgos importantes de desabastecimiento futuro ante un nuevo fenómeno inmediato de *El Niño*.

RETOS FUTUROS EN EL SECTOR ELÉCTRICO

Hay por lo menos cinco temas esenciales en los que se materializan problemas en el sistema actual: [1] deterioro de la confianza institucional; [2] retraso de proyectos de generación y transmisión, con riesgo de racionamiento si se presente un nuevo fenómeno de *El Niño* en el horizonte de los próximos tres años; [3] tarifas elevadas y volátiles; [4] acumulación de pasivos no pagados con el consiguiente riesgo de un apagón financiero; y [5] mala asignación de subsidios en el sistema.

EL DETERIORO DE LA CONFIANZA INSTITUCIONAL obedece a la mala percepción inicial que se genera entre los agentes del sector por el debilitamiento de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y por el tono de confrontación que el gobierno adopta contra el sector privado durante todo el período. La CREG enfrenta una interinidad prolongada, e incluso, el presidente Petro considera asumir directamente algunas de sus competencias. En el Proyecto de Ley Regulación Justa y Democratización del Sector Energético [2025b] —presentado al Congreso en octubre de 2025— se incorporan a la CREG tres nuevos miembros en representación de usuarios, sindicatos y academia. Con ello, las decisiones regulatorias ya no se

tomarán a partir de criterios técnicos, sino de criterios políticos que deben discutirse en otras instancias.

La separación de la actividad regulatoria de la formulación de políticas públicas sectoriales es un principio esencial del sector eléctrico; debilitarla no contribuye en nada a la calidad de la regulación, sino más bien, dificulta la implementación de las políticas públicas adecuadas. Por supuesto, bienvenidos usuarios, sindicatos y academia a instancias decisorias de las políticas,⁴ pero la regulación es un tema técnico de diseño en el que debe primar el criterio profesional de expertos en esas áreas.

Además, los gremios del sector ven con preocupación que las medidas que se adoptan a menudo obedecen a objetivos parciales —probablemente justificados como reducir tarifas o evitar ganancias excesivas de los agentes del mercado—, que se toman con una visión de corto plazo, que no parecen consultar un enfoque holístico en el que se tengan en cuenta las relaciones entre todos los elementos del sistema y los efectos colaterales que toda medida tiene.

El deterioro de la confianza, aunado a los problemas mencionados de trámites dispendiosos de licencias ambientales y de consultas populares ralentiza los procesos de inversión, **genera RETRASOS PREOCUPANTES EN EL DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA DE GENERACIÓN Y DE TRANSMISIÓN** y pone en riesgo la seguridad del abastecimiento.

TABLA 10. ENFICC VS DEMANDA (GWH/AÑO)

	ENFICC (GWH-AÑO)	DEMANDA MEDIA (GWH-AÑO)	ENFICC-DEMANDA MEDIA (GWH-AÑO)	% FALTANTE
2025-2026	85,461	86,638	(1,177)	-1.4%
2026-2027	86,898	89,584	(2,686)	-3.0%
2027-2028	89,371	90,115	(744)	-0.8%
2028-2028	89,127	92,005	(2,878)	-3.1%
2029-2030	89,127	93,510	(4,383)	-4.7%

Fuente: Cálculos propios con base en XM [2025]

Esto es preocupante porque se pueden gestar riesgos de escasez, dado el faltante de *Energía en Firme* proyectado para 2026-2027. El último informe de XM [2025], el operador del mercado, indica que el



⁴ El Proyecto de Ley de MinMinas [2025a] contempla un *Comité Consultivo Ciudadano de Participación* que puede cumplir un papel fundamental en la participación ciudadana en el diseño de la política energética.

faltante de ese tipo de energía para el *cargo por confiabilidad* (ENFICC)⁵ respecto al escenario de demanda de referencia de la UPME es del orden de 3% en ese período (Tabla 10).

Si no se da un vigoroso desarrollo de nuevos proyectos de generación que garanticen un equilibrio adecuado de oferta y demanda, condiciones meteorológicas extremas como las del fenómeno de *El Niño* 2023-2024 generan riesgos de racionamiento.

Si no se da un vigoroso desarrollo de nuevos proyectos de generación, futuros fenómenos de El Niño generan altos riesgos de racionamiento.

Jesús Botero García

Se debe entonces dar prioridad a los temas implícitos en el despliegue de infraestructura. Los trámites ambientales y las consultas deben revisarse a profundidad, y ante todo, hay que restituir la confianza básica de los agentes en el sistema de tal manera que reactiven e impulsen sus proyectos, tanto de generación como de transmisión.

TARIFAS ELEVADAS Y VOLÁTILES reflejan varios factores: el fenómeno de *El Niño* 2023-2024 eleva sustancialmente los precios de bolsa de la energía —llevándolos de un promedio de COP 218.80/kWh a COP 676.40 en 2024, con picos extremos como COP 1,530.57 en octubre de 2024—.

Pero también, posibles problemas en el funcionamiento de ENFICC que permite el ejercicio de poder de mercado en circunstancias críticas y genera dudas acerca de los márgenes de ganancia de algunos agentes en el proceso. Y por supuesto, fallas de eficiencia en el sistema que se reflejan en el funcionamiento de algunos mercados regionales y que hacen más sensible el problema.

La tarifa residencial de cinco mercados —Bogotá, Antioquia, Valle, Barranquilla y Santa Marta— muestra que en promedio para el estrato 1 en la Costa Atlántica esta es 26% más alta en el año 2024 que en el promedio de las otras cuatro ciudades, lo que genera tensiones complejas en el sistema (Tabla 11).



⁵ Portafolio [2025] explica que *cargo por confiabilidad* es un componente en la tarifa de energía eléctrica que actúa como un *seguro* que pagan los usuarios desde 2006 para garantizar el suministro eléctrico. Financia inversiones en plantas generadoras para asegurar energía firme en épocas de sequía (fenómeno de *El Niño*) evitando apagones.

TABLA 11. TARIFA AL USUARIO FINAL

NIVEL DE TENSIÓN 1, PROPIEDAD DE ACTIVOS DEL OR (ESTRATO 1, 2 Y 3 HASTA EL CS)						
	AÑO	ESTRATO 1	ESTRATO 2	ESTRATO 3	ESTRATO 4	ESTRATO 5 Y 6, IND Y COM
EPM	2024	375.30	469.13	747.90	879.88	1,055.86
AIR-E	2024	488.06	610.07	903.51	1,062.95	1,275.54
AFINIA	2024	448.90	561.13	902.92	1,062.26	1,274.71
ENEL	2024	363.25	454.06	739.26	869.72	1,043.66
EMCALI	2024	377.82	472.28	725.07	853.02	1,023.62

Fuente: Cálculos propios basado en Superservicios [2025]

Los temas tarifarios deben enfrentarse con un buen diseño de mercados: lo que mantiene tarifas bajas es la competencia activa entre generadores. Por ende, el mayor riesgo de precios altos se asocia más a la baja disponibilidad de recursos apropiados de generación en condiciones críticas.

LA ACUMULACIÓN DE PASIVOS NO PAGADOS EN EL SISTEMA y el riesgo sistémico que ello implica obedece a varios factores: la acumulación de pasivos derivados de la *opción tarifaria* implementada en la pandemia —para permitir a los comercializadores moderar el efecto de aumentos excesivos en el costo del servicio sobre la tarifa de los consumidores— difiere su cobro. Así mismo, **EL DESBALANCE DE SUBSIDIOS** entregados a los estratos 1, 2 y 3 —que debe ser cubierto por el gobierno— es mayor que los aportes recibidos de los estratos altos y de otros consumidores. Otra de las causas son las deudas no pagadas de usuarios oficiales. Y todo lo anterior se exacerba por la exposición a precios de bolsa de algunos comercializadores que no tienen una buena cobertura en contratos —por su situación financiera y deben comprar energía cara cuando se presenta algún estrés en el sistema— con lo que debilitan aún más su posición financiera y generan riesgos para el sistema.

Es urgente mitigar este tipo de riesgos y aprender de las circunstancias que los generan. **TODO SUBSIDIO** (o diferimiento) **DEBE ESTAR DEBIDAMENTE FINANCIADO**. Solo así no se tendrán efectos colaterales negativos que anulen su beneficio. En particular, es urgente modificar *el sistema actual de subsidios* basado en estratificación socioeconómica. Los sesgos de inclusión son inmensos y sus consecuencias negativas sobre el mercado anulan los efectos positivos que se busca forjar con los subsidios. Esta es una prioridad del momento.

Ante los riesgos de aumentos excesivos en las tarifas, el gobierno propone diversas fórmulas para mitigarlos, inclusive replanteando el funcionamiento de los esquemas tarifarios. Sin duda, eso es necesario, pero debe hacerse con extremo cuidado para que no afecte la disposición de los agentes a invertir en la expansión de capacidades, bien sea porque los cambios generen incertidumbre o porque no se articulen debidamente con mecanismos —como el ENFICC—, que garantizan la expansión de la planta generadora.

Los mecanismos propuestos tienen que ver con un aumento en el nivel exigido de contratación bilateral; con esquemas de precios diferenciales por tipo de tecnología estableciendo topes máximos para ellos; con instrumentos que reduzcan la exposición de los usuarios a la volatilidad de los precios en la bolsa; y con cambios en los mecanismos de confiabilidad para diversificar la matriz de generación y la seguridad en momentos críticos.

Son cambios que deben plantearse con el mayor cuidado, con un enfoque integral que garantice su consistencia sistémica y que contribuya a la confiabilidad y seguridad del abastecimiento en un marco general de sostenibilidad y de equidad. Las grandes transformaciones en curso en el sector energético y en la capacidad de gestión de información generan además grandes exigencias regulatorias y obligan un diseño cuidadoso del funcionamiento de los mercados que componen el sistema.

Grandes transformaciones
en el sector energético

REQUIEREN

Grandes exigencias regulatorias y obligan a un diseño cuidadoso del funcionamiento de los mercados que componen el sistema.

Jesús Botero García

El crecimiento de nuevas fuentes de demanda —como Vehículos Eléctricos (VE), Generación Distribuida (GD), Respuesta de la Demanda (RD) y Recursos Energéticos Distribuidos (DER), junto a la IA y las Redes Inteligentes (RI)— vuelven obsoleto el esquema unidireccional de funcionamiento del mercado eléctrico y lo convierten en una red de nodos activos, con una mayor granularidad de los precios, tanto temporal como local: precios nodales, precios horarios, intrahorarios o incluso en tiempo continuo.

Nuevos actores del sistema —prosumidores que no solo consumen, sino que también producen y almacenan; agregadores de demanda y de almacenamiento— y la participación incremental de servicios complementarios de frecuencia, voltaje y control de congestión contribuyen a enriquecer la participación de todos los agentes. Adicionalmente, sensibilizan la demanda a las señales de precio y convierten la red eléctrica en una plataforma densa de mercado en la que la eficiencia tiene una remuneración adecuada para todos los agentes.

La GD, la RD y las RI no solo introducen ajustes marginales al mercado eléctrico, sino que alteran sus fundamentos. También transforman la formación de precios, desplazan el valor desde la energía hacia la flexibilidad y convierten la red en una plataforma activa de coordinación económica. En este contexto, el desafío principal deja de ser tecnológico y pasa a ser institucional: rediseñar reglas, incentivos y roles para un sistema eléctrico radicalmente descentralizado y complejo, que garantice señales adecuadas a los agentes para un funcionamiento seguro, eficiente, equitativo y sostenible del sistema.

CONCLUSIONES

Los ajustes necesarios al funcionamiento del mercado —en el marco de una transformación profunda del sector— deben hacerse con ponderación y fundamento analítico, fortaleciendo la confianza entre los agentes y propiciando el advenimiento de un modelo descentralizado de operación del sistema, con mayor participación de los agentes y mejores señales de eficiencia. Se trata de diseñar mercados densos, en los que no se produzcan congestiones y en los que se mitigue el poder de mercado de sus participantes, se brinde adecuada información a las partes y se permita gestionar los riesgos de manera integral a todos los participantes.

Y por supuesto, hay preguntas fundamentales que deben hacerse en cualquier problema de diseño de mercados: ¿Qué falla de mercado se quiere corregir con el diseño de un mecanismo o de un mercado?;

¿cómo se genera la falla?; ¿qué alternativas de corrección están disponibles?; y ante todo, ¿cuál es la relación costo-beneficio del mecanismo o mercado que se quiere implementar para corregir la falla?, incluyendo los riesgos que implica, las posibles oportunidades de ejercicio de poder de mercado que despliega y las limitaciones que impone al desarrollo futuro del sector.

Estas preguntas son inclusive más complejas porque el sistema mismo presiona por transformaciones estructurales que hay que entender e incorporar en el diseño del mercado. El reto es avanzar en un rediseño exhaustivo del sistema que garantice la **EFICIENCIA**, la **CONFIABILIDAD** y la **ASEQUIBILIDAD**.

9

GRAVES PROBLEMAS, INMENSAS POSIBILIDADES

EL SECTOR RURAL



CECILIA LÓPEZ MONTAÑO¹
FERNANDO HENAO²
JORGE ANDRÉS LOZANO³

¹ Presidente de CiSoc, Exministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Exministra de Ambiente, Exdirectora del DNP.

² Investigador senior de CiSoc, exdirector de Desarrollo Rural Sostenible del DNP.

³ Investigador Junior CiSoc.

INTRODUCCIÓN

Este análisis nace como resultado de los temas abordados en los seminarios de la primera etapa del proyecto **DE CARA AL 2050**.¹ Todos ellos identifican problemas y posibilidades específicas en el sector rural. Pero el campo colombiano necesita unir esos análisis en una sola visión que conduzca a una estrategia realmente comprensiva y transversal que no deje suelto un tema por priorizar otro. El potencial del sector y de su población es infinito pero muy olvidado. La **RUTA RURAL 2050** comienza con un acto de contricción y con una reflexión sobre lo contraproducente que es individualizar sus problemas y posibilidades en vez de identificar una solución integral que los abarque como un todo.

Sí, en la ruralidad se concentran grandes problemas del desarrollo nacional y sí, su potencial es inmenso. Resolver lo primero y actuar sobre lo segundo acelera el crecimiento del país, cierra brechas sociales, aporta al cambio climático y a la transición energética, pero sobre todo, enfrenta la *nueva violencia* con lo que se fortalece la democracia. La forma simplista como se presentan sus resultados frente a sus indicadores económicos, la situación de su población, y más aún, el impacto de la violencia sobre estas actividades demanda un cambio en la aproximación al sector rural; con una inclusión más clara y

Sí, la ruralidad concentra grandes problemas del desarrollo nacional y sí, su potencial es inmenso.

Resolver lo primero y actuar sobre lo segundo acelera el crecimiento del país.

Cecilia López Montaña,
Fernando Henao y
Jorge Andrés Lozano



¹ La introducción de este libro describe las diferentes etapas planeadas para el desarrollo del proyecto De Cara al 2050.

propositiva porque el campo sí es parte primordial del futuro de Colombia.

De hecho, una transición productiva y energética no es posible sin este sector rural, pero la producción agropecuaria y sus complejidades no forman parte central de la agenda futura. La ausencia del campo como tema en los debates de la campaña política actual es desconcertante. Y aquí surge un nuevo elemento que afecta lo anterior. Nadie niega que Colombia es un país de regiones y que hoy es impostergable la necesidad de reconocer sus especificidades. El comportamiento profundamente desigual del campo en cada una de ellas que poco se discute o se conoce no debe seguir siendo una realidad ignorada. La descentralización no puede limitarse a reorganizar departamentos y fusionar municipios sin tomar en cuenta las particularidades del sector rural en cada región.

En la ruralidad la vida es distinta, compleja, subestimada, peligrosa, con frecuencia impredecible, y también maravillosa. Por ello requiere aproximaciones novedosas pero específicas, que entiendan y respeten las muy complejas interrelaciones que allí ocurren. Una pregunta de fondo que no se hace es ¿cuáles son los factores que acentúan los problemas en el campo colombiano? La respuesta inaceptable es que su inmenso

retraso solo se debe al conflicto pasado o actual; no señor, hay mucho más detrás de esa enorme brecha entre lo urbano y lo rural.

EN EL CAMPO

la vida es distinta, compleja, subestimada, peligrosa, con frecuencia impredecible y también maravillosa

Y POR ESO

requiere soluciones que entiendan y respeten sus complejas interrelaciones.

Cecilia López Montaña,
Fernando Henao y
Jorge Andrés Lozano

EL ETERNO POTENCIAL

Es imposible negar que el sector rural colombiano logra avances importantes en términos de producción agropecuaria, y

tampoco se puede desconocer que se han cometido errores,² graves, que frenan su enorme potencial y lo dejan muy lejos de llegar a lo que debe ser.

Muy pocos reconocen que en realidad, el sector rural no es uno, sino dos: uno moderno y uno tradicional.³ Uno que exporta y otro que alimenta a los colombianos. Al primero le aprueban créditos, compra maquinaria y tecnología, tiene acceso a mercados formales, a salud, a educación de calidad, y también genera el poco empleo formal que existe en el campo. El segundo a duras penas sobrevive, y además, en la informalidad.

El sector rural no es uno, sino dos: uno moderno y uno tradicional

Uno que exporta y otro que alimenta a los colombianos.

El segundo a duras penas sobrevive, y además, en la informalidad.

Cecilia López Montaña,
Fernando Henao y
Jorge Andrés Lozano

Esta es una división histórica, desde siempre. Es como parte del panorama colombiano que ni se cuestiona porque simplemente es así. La forma en que se analizan los indicadores del sector rural lo confirma: cuando se mira lo social, la pobreza, la desigualdad se analiza el campo tradicional, pero cuando se habla de exportaciones, crédito, tecnología se estudia el campo moderno. Es como si no existieran interrelaciones entre estas dos ruralidades y sí las hay, son fuertes y muy desiguales. Ejemplos, muchos, pero con uno es suficiente: de los 48 billones de pesos de crédito agropecuario de 2025, "el 86% termina en manos de grandes productores, profundizando una asimetría histórica en el acceso al financiamiento rural" [Valencia 2026]. ¿Se necesita explicar semejante nivel de desigualdad?

Y hay peores interrelaciones como las que se dan entre la moderna agroindustria y el productor tradicional: la primera se queda con los créditos subsidiados para el segundo que no califica directamente y le presta a una tasa de interés más alta, que de no aceptar implica que la primera no compra su cosecha. Entonces, alcanzar el potencial del sector rural requiere comenzar por aceptar que existen dos



² Por decisiones de política, si hoy Colombia no importa maíz no hay pollos porque no se pueden alimentar, y no hay huevos, entre otros.

³ Compuesto por lo que se define como Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC).

ruralidades distintas y que mientras una progresa la otra se ilusiona con discursos políticos llenos de promesas imposibles de cumplir.

Por fortuna dos temas de la agenda pública que llegaron para quedarse —la desigualdad de la sociedad colombiana y el cambio climático— son una esperanza para que uno de esos sectores rurales también entre verdaderamente a las prioridades del país. Frente a estos dos retos hoy con apoyo político, se necesita una mirada no pasiva del sector que: [1] se escandalice y actúe para bajar la pobreza rural de 42.5% frente a la urbana de 28.6% [DANE 2025j], [2] que reconozca que estas actividades contribuyen significativamente a la emisión de GEI [IDEAM 2024], y [3] que esto solo se resuelve si Colombia logra una transformación productiva que permita que esos dos campos sigan una misma ruta. Cualquier estrategia que ignore estas realidades fracasará en conseguir mayor igualdad en la sociedad colombiana, en enfrentar los retos del cambio climático, pero sobre todo, jamás logrará elevar su productividad.

Colombia un país lleno de agua, con tierras muy fértiles, con la Amazonía y su gran biodiversidad [SIB 2022], pero sobre todo, con una población que no se deja vencer fácilmente a pesar de tener muy poco no puede seguir ignorando, dividiendo y olvidando que el rural es el único sector capaz de alcanzar una *Transición Energética Justa*; sin improvisaciones. En un país donde el sector minero-energético tiene tanta importancia en la economía es fundamental incentivar sectores que en el mediano y largo plazo pueden reemplazarlo gradualmente en su aporte al crecimiento económico, en generación de divisas y en contribución de impuestos. FAO reconoce que Colombia tiene el gran potencial de responder a la creciente demanda mundial de alimentos porque cuenta con la tierra, el agua y un amplio sector de productores [EuroNews 2020]. Sí el potencial es hoy más visible que nunca, pero las barreras también.

L A REALIDAD QUE DEBE CAMBIAR

La importancia del sector rural para la economía y la sociedad colombiana se enfrenta, desde siempre, a una paradoja.

Nadie lo niega como uno de los sectores productivos clave en la economía colombiana,⁴ pero también uno que se siente lejano, que no logra actuar como uno solo... que se ve pero que es invisible. La verdad es que el campo colombiano es dinámico pero no lo es, avanza pero no, está sobre diagnosticado pero no se entiende. En otras palabras, está en la agenda, pero no. Lo único claro y cierto es que este sector exige constante reflexión porque no se resuelven problemas viejos conocidos pero los nuevos tampoco.

PRIMERA REFLEXIÓN: sin la menor duda, una altísima concentración de la tierra (Gini 0.89 [IGAC 2023]) y gran informalidad en la propiedad rural⁵ son problemas de gran complejidad. Frente al primero, no se logra una solución efectiva si se concibe de forma aislada; en otras palabras, solo entregar tierra no resuelve el problema de la concentración porque sin proyectos productivos que generen ingresos, quienes la reciben terminan vendiéndola de nuevo al mejor postor. Por otro lado, la formalización es un proceso lento —de años y a veces con intervención de jueces—, que depende exclusivamente del tipo de posesión que se tenga de la tierra. Un tema realmente difícil pero que no se puede abandonar y que debe continuar como una meta de país.

SEGUNDA REFLEXIÓN: que la política pública es pobre para los pobres es una realidad de las estrategias sociales del Estado para el sector rural. Además consolida que en Colombia haya dos ruralidades. Hoy es evidente que esas estrategias no tienen como objetivo nivelar la formación de capital humano entre el campo y la ciudad; por el contrario, profundizan esa brecha.

De hecho, en educación la diferencia es abrumadora: coberturas casi insignificantes en preescolar y en educación superior, disparidades inmensas en pruebas *Saber 11* ratifican la premisa. Tan o más grave aún es lo que sucede en la salud rural no solo por la carencia de infraestructura y talento humano, sino porque de partida, la Ley 100 [1993] se diseña para la población urbana y no la rural. Más triste aún es que las propuestas actuales para el campo son incipientes, sin



⁴ DANE [2026c] define que en términos de su contribución al PIB, el sector Agricultura, Ganadería y Pesca es el cuarto sector productivo más importante.

⁵ UPRA [2023] reconoce que 52% de los predios sin formalizar títulos ocupan el 35.2% del territorio en 2020.

valoración alguna y con poco chance de cambiar su precariedad. Pero tal vez lo más grave en la ruralidad tradicional son el envejecimiento acelerado de su población por los ya limitados esquemas de protección social⁶ y la menor presencia de mujeres [DANE 2025k] con consecuencias claras sobre la concentración de labores de cuidado en ellas.

Sin tomar en cuenta otros temas como seguridad alimentaria y movilidad social surge una pregunta de fondo: ¿no será que gran parte del origen de las brechas en ingreso y calidad de vida entre el sector rural y el urbano vienen de esa profunda diferencia en formación de capital humano?

TERCERA REFLEXIÓN: la situación del mercado laboral del campo es otra realidad que debe cambiar. El sector agropecuario contribuye entre el 9% y el 10% al PIB y emplea el 14.25% del total de ocupados en el país,⁷ pero sigue teniendo la mayor informalidad del país, hoy del 83.4% [DANE 2026a]. El 53% de la población rural en edad de trabajar se ocupa en agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, mientras que el sector comercio solo emplea al 9% [DANE 2024c; 2026c]. Pero las disfuncionalidades del mercado de trabajo rural se profundizan aún más: la proporción de trabajadores por *cuenta propia* es el 56%, el 97% de ellos son informales, el 40% son pobres, y el 17% vive en pobreza extrema [Mejía et al. 2025].

Pero en el sector rural hay otro grupo del que poco se conoce: el trabajador rural formal. ¿Dónde está ese 16.6%? y ¿alguno de ellos ganó, gana o ganará algún día más de un SMLMV? En el sector hay empresas muy prósperas donde la respuesta es definitivamente no. En todo caso, el mercado laboral rural amerita una visión más generosa porque la transformación productiva no se puede hacer sin los trabajadores del campo.

CUARTA REFLEXIÓN: la informalidad en el sector rural tradicional no se limita al trabajo sino que abarca toda la cadena de producción: desde la posesión de la tierra hasta el acceso a los mercados. Es decir,



⁶ "El 90.4% no cotiza a ningún fondo de pensiones, el 6.2% de ellos aporta a un fondo privado, solo el 3.3% hace parte del régimen público y de manera marginal, menos del 1%, participa con un modelo subsidiado" [SAC 2025].

⁷ Cálculo de los autores con base en datos de DANE [2025f].

incluye insumos, capital, tecnología, vías terciarias, e inclusive formas de transporte para sus productos. Estos temas se mencionan constantemente pero nada cambia. ¿Por qué? Obviamente esta cadena de informalidad afecta el potencial de una parte importante del sector, pero estos no son problemas en el sector rural moderno, ¿por qué? Romper esta historia implica entender que esta dualidad frena el potencial de todos.

QUINTA REFLEXIÓN: el campo colombiano está sobre diagnosticado por lo que formular estrategias para el sector rural es facilísimo, el reto inmenso es ejecutar y ahí es donde mueren las buenas ideas, y por fortuna, algunas malas también. No es sino analizar qué pasa con el Acuerdo de Paz, Punto Uno y Punto Cuatro [2016] que establece una altísima prioridad para la ruralidad. Si bien se logra el diseño y la puesta en marcha de 16 Planes Nacionales Sectoriales [2024] para cumplir con los términos de la Reforma Rural Integral (RRI), diez años después el campo sigue sin su RRI. La idea de entregar tres millones de hectáreas a los sujetos de reforma no es exagerada, pero hoy, diez años después, la cifra real es de 70,666 hectáreas con registro en notaría, 55,049 de ellas durante el gobierno del cambio [López M. 2026]. Pero por si existe alguna duda, MinHacienda [2026] reporta que la ejecución 2024 del sector Agricultura y Desarrollo Rural en obligaciones fue solo 32.57% en el presupuesto de inversión y 37.94% en el presupuesto total del sector.⁸

El campo colombiano está sobre diagnosticado por lo que formular estrategias para el sector rural es facilísimo,

EL GRAN RETO ES EJECUTAR

y ahí es donde mueren las buenas ideas, y por fortuna, algunas malas también.

Cecilia López Montaña,
Fernando Henao y
Jorge Andrés Lozano

Sin duda una barrera difícil de manejar es la politización del sector; una que afecta la capacidad de ejecución del Estado.

SEXTA REFLEXIÓN: Es en el sector Agricultura y Desarrollo Rural donde se requiere de más coordinación intersectorial. Las decisiones de



⁸ Por si acaso alguien pregunta: las cifras de ejecución de la primera ministra de Agricultura de este gobierno de enero a abril de 2023, sus últimos cuatro meses en el cargo, en obligaciones fue 38.4% en el presupuesto de inversión y 47.5% en el presupuesto total del sector; muy superiores a todo el año 2024.

política comercial, ambiental, infraestructura, transporte, salud y educativa impactan directamente las dinámicas productivas del sector, sus trabajadores y habitantes. Sin embargo, el sector es un actor pasivo frente a decisiones y acciones de otros sectores, cuando está llamado a ser un líder definitivo, y no solo por su transversalidad sino por su enorme y eterno potencial, sostenible pero desperdiciado.

Estas reflexiones que no incluyen todas las debilidades que enfrenta la ruralidad dejan la impresión de ser inviables, y lo son a corto plazo. Y no puede negarse que el campo de hoy no es el mismo de ayer, pero su evolución es lenta, difícil y llena de obstáculos viejos y nuevos. Este sector necesita pensarse y planearse a largo plazo; es decir, con políticas de Estado.

GRANDES OBSTÁCULOS

¿Cuáles son entonces las grandes barreras que le impiden al sector avanzar a la velocidad que su gran potencial demanda?

OBSTÁCULO 1: Es el mismo de siempre, lo que se discute *ad infinitum*, lo que tiene soluciones que se conocen bien, pero que jamás se concretan: sin infraestructura, caminos vecinales, agua potable, manejo de aguas servidas, energía eléctrica, conectividad, y una política social rural que cierre brechas es imposible sacar adelante el campo tradicional. Un gran obstáculo, difícil de vencer si la institucionalidad colombiana no entiende la transversalidad del sector rural que hoy toca por lo menos 15 ministerios. El reto inmenso es que las otras áreas del gobierno acepten que el campo es parte de Colombia y que por lo tanto también es su responsabilidad. Dos esfuerzos importantes y claros como el de López M. [1996] con su Contrato Social Rural y el Conpes Rural de la MTC [2014] fracasan precisamente porque la institucionalidad sigue viendo el sector rural tradicional como un lugar lejano, con mil problemas, mucha violencia y con un responsable: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR); pero ese ministerio solo no puede responder por todas las carencias de este sector.

OBSTÁCULO 2: Las fallas en seguridad son tan o más graves que antes. La realidad de la *nueva violencia* y su cambiante lucha por el control del territorio en amplias zonas rurales son grandes limitantes de las actividades agropecuarias porque permean las estructuras económicas y el trabajo lícito en los municipios. Una situación mucho más compleja que incide sobre el rol del Estado y el de sus fuerzas armadas como principal pilar de la acción estatal. Entender esa nueva economía que se fortalece en la ilegalidad en amplias zonas del país es parte de ese análisis aún pendiente y prioritario para el campo colombiano, para todos aquellos pequeños municipios vinculados a la producción agropecuaria.

OBSTÁCULO 3: La concepción de la política agropecuaria deja atrás el desarrollo del sector y se enfrasca en establecer mecanismos de reparación para minimizar y solventar el daño de una deuda histórica. Ya no es prioridad diseñar estrategias de política que materialicen el potencial del sector, que pongan la agricultura en el centro de las políticas productivas a nivel nacional y regional. Menos aún, que logre un crecimiento efectivo que realmente cierre brechas y que retire ese deshonroso título como el país con mayor desigualdad regional [OECD 2022].

OBSTÁCULO 4: Cómo se aborda y se mide la productividad en muchas de las actividades agropecuarias es una preocupación en Colombia pero también en Latinoamérica [Salazar et al. 2025a; TWB 2022a]. Otro tema que refuerza la división del campo colombiano en dos. La competitividad sí es importante para el sector rural moderno porque sí tienen acceso a mercados donde deben competir. Lo que preocupa es medir con la misma vara a la ruralidad tradicional sin entender que no todos están vinculados al mercado. ¿No será entonces que su supuesta baja productividad parte de una medición errada al asumir un universo mayor del que en realidad existe?

OBSTÁCULO 5: La persistente visión de corto plazo que ve el largo plazo en agricultura como no más que un período de gobierno y el manejo de los recursos del Estado que limita su ejecución a un año calendario. A diferencia de otros ministerios los presupuestos y procesos del sector rural no solo son independientes —por lo que no se pueden financiar con vigencias futuras—, sino que cada uno de ellos puede tomar más de un año antes de poder entrar al siguiente.

Por ejemplo en RRI en 2023: la compra, entrega y formalización de un predio puede tomar más de un año. Esa tierra debe ir acompañada de proyectos productivos, pero asociar a los campesinos, diseñar ese proyecto y ponerlo en marcha toma otro año y medio. Ver el resultado de esa producción para abrir mercados para su venta obliga a esperar la cosecha que es más o menos de seis meses. Solo en este proceso, y si todo sale bien, pasan 3 años con PGN asignado en 2023, que no se ejecuta ese año y que debe devolverse a MinHacienda ese 31 de diciembre; obviamente, sin completar todo el proceso.

OBSTÁCULO 6: aún desconocido para muchos, es el grave efecto del creciente desprecio por los datos, por la tecnocracia que los recolecta y analiza. La autoevaluación está de moda y con ella la falta de control y la manipulación de la información hace carrera en el Estado. Esto afecta negativamente la planeación, priorización, focalización y adaptación de los instrumentos de política dirigidos tanto a los grupos poblacionales del sector como a las regiones. Ya DANE [2025k] indica la diferencia en la calidad de los datos que existen a nivel rural y esto se suma a preocupaciones que expresa OECD [2022] frente a dificultades para obtener información útil para la toma de decisiones de política pública en la ruralidad. Recuperar series históricas y la rigurosidad metodológica con que se obtienen datos del sector no va a ser fácil.

Igualmente grave es que el gobierno de turno no evalúa correctamente las políticas que implementa, y menos las que hereda, para definir qué funciona y qué se debe cambiar o desechar. Las pocas evaluaciones que hace DNP [2026] no corrigen ni eliminan esos instrumentos que no producen los resultados estimados. Sin datos no hay garantía de éxito de las políticas públicas que se diseñen para el sector; sin evaluaciones objetivas la pérdida de recursos públicos es inevitable.

OBSTÁCULO 7: silencioso pero enorme, es la excesiva y creciente polarización entre los diversos actores del sector: los grandes productores ignoran y excluyen a los pequeños, la agroindustria desconoce y subestima a los campesinos parte esencial de su cadena productiva, ahora las ACFC empoderadas por este gobierno ignoran y desprecian la gran agricultura. Pero además, el Gobierno ataca a

los gremios, trata de debilitarlos y en respuesta, los gremios deciden sobre su sector sin el gobierno. Y para rematar, los Ministerios de Agricultura y Ambiente no logran una reconciliación sostenible. ¿Desarrollo rural en medio de tanto desacuerdo? Nada fácil para no decir imposible. Esto no se resuelve cambiando el tono ni dejando de lado la agresividad; aquí se trata de concertar cuál es el objetivo común que convierta en una sola esas dos ruralidades siempre enfrentadas. Un objetivo conjunto, superior al interés particular de cada grupo pero que respeta esas diferencias.

OBSTÁCULO 8: Las estrategias para el sector siguen permeadas por el clientelismo y la coyuntura de quién detenta el poder. El sector es moneda de cambio y rehén de negociaciones políticas del momento. La corrupción no es solo robarse los recursos públicos, es también entregar el manejo del sector a quienes no tienen la preparación ni la experiencia para manejarlo, o peor aún, a quienes tienen motivaciones o intereses personales por encima de su responsabilidad frente al campo colombiano. Despolitizar y tecnificar la institucionalidad rural es otro de los retos complejos a futuro, especialmente ahora que se ha perdido mucha de su memoria histórica.

OBSTÁCULO 9: La política agropecuaria se queda corta frente a la *adaptación* al cambio climático. La captura de algunos grupos de interés de los instrumentos puramente sectoriales como programas de generación de ingresos o soluciones de financiamiento y el posicionamiento de movimientos y organizaciones a partir de causas reivindicativas, aumentan las tensiones y las confusiones en las que se debate el sector permanentemente. La conversión de instrumentos de vocación productiva para atender problemáticas sociales, hasta liderazgos comunitarios con orientación política, que a pesar de lograr representación son realidades que no resisten ningún análisis a la luz de las lógicas y dinámicas de mercado.

Claramente se requiere un gran cambio en la forma de pensar y diseñar este sector. Ese marcado sesgo colombiano que percibe lo rural tradicional como lo atrasado, lo rezagado, lo lejano, lo desconectado del resto del país es tal vez el mayor obstáculo para unir los dos campos. Obviamente hay otros obstáculos, muchos, pero estos nueve aunque muy profundos y difíciles de eliminar, no

son imposibles. Repensar el campo colombiano comienza por entender estas enormes barreras.

TAREAS PENDIENTES

El punto de partida no es que un gobierno priorice el sector rural, sino que todos los gobiernos, sin importar su orientación política, continúen con un plan establecido para el campo colombiano. Uno de los grandes problemas con esta idea es que en este país no se entiende, y menos se respeta, lo que es una política de Estado. El mejor ejemplo de esto es el Acuerdo Final de Paz [2016]; un mandato constitucional que el expresidente Duque reemplaza por la *Paz con Legalidad* [2021] y el presidente Petro con la *Paz Total* [2022b]; y el resultado de tanta paz es que ni con legalidad, ni total y menos Acuerdo Final.

Para definir tareas se debe partir de una meta; en este caso, la meta es unir el sector rural moderno con el tradicional en un solo campo colombiano. Ahora sí, ¿cuáles son tareas prioritarias para el sector?

○ DESDE LO INSTITUCIONAL

TAREA 1: Recuperar la institucionalidad dentro del MADR, único organismo rector de la política agropecuaria. Hoy, las entidades ejecutoras del ministerio se comportan como entes autónomos, un serio problema que se deriva no solo de su estructura como entidad, sino especialmente por el manejo independiente de los recursos que el ministerio le asigna y por su presencia regional que les permite adquirir un gran poder político. Este enorme problema demanda un replanteamiento institucional que subordine estas entidades al ministerio. Además, como en los últimos gobiernos el MADR asumió la ejecución de algunos temas debe regresar a su rol único de diseñador y coordinador de la política del sector. Tarea nada fácil porque sin el apoyo del presidente de turno es imposible romper el ciclo donde los directores de ANT, ADR y otras entidades adscritas puedan actuar por fuera de los lineamientos del ministro.

A lo anterior se suma la politización de la contratación dentro del mismo MADR. Es inaceptable que esta cartera se vea como propiedad de determinados partidos políticos; ese tipo de clientelismo sacrifica el nivel técnico de los funcionarios que deben adelantar políticas para toda la población rural y no solo para aquella localizada en el departamento de interés político.

TAREA 2: Recuperar los sistemas oficiales de información del sector agropecuario que desaparecieron en este gobierno; especialmente el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) [2025a] que hace el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. Eliminar sistemas como el Contador Oficial de Reforma Agraria (CORA)⁹ [2025] creado por MADR como alternativa a SIIPO o DANE, con cifras sin rigurosidad metodológica, que no se pueden corroborar y que se basan en la autoevaluación de los funcionarios interesados. Unificar la información estadística y registros rurales hoy dispersos y no siempre disponibles para funcionarios, académicos y usuarios regulares.

TAREA 3: Aunque existe una jerarquía entre los ministerios, ninguno puede interferir en el mandato del otro. Por ello, debe resolverse el obstáculo de que la institucionalidad no permite el adecuado reconocimiento y manejo transversal del sector rural. La única solución depende de una decisión presidencial que a través de un mandato supra ministerial —como un Conpes Rural o un Contrato Social Rural— comprometa a largo plazo a todos los ministerios y sus entidades.

○ DESDE LO ECONÓMICO

La meta económica generalmente es obvia: lograr la transición productiva del sector para dinamizar su crecimiento y generar empleo formal. Nunca fácil pero aún más compleja cuando el campo tiene uno sector moderno y uno muy tradicional.



⁹ CORA [2025] es el contador creado por MADR y a pesar de tener la palabra oficial en su nombre, no es parte de SIIPO o DANE. De tal manera que las cifras que contiene no se pueden corroborar en los sistemas autorizados para llevar el control de esos datos. De hecho ni siquiera incluyen fuentes o links a bases de datos de información primaria que lo respalde.

TAREA 4: Dejar de creer que todo el sector rural tradicional es productivo. Aceptar esta realidad obliga a conocer cómo se estructura realmente este grupo de población. Berdegú [2023] muestra que el 54% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) son ACFC, y que tan solo el 35% de estos campesinos están vinculados al mercado. Es decir, el 55% de ellos se dedica al autoconsumo y el 10% no son productores. Entre este grupo tradicional el 21% son indígenas y comunidades afro y es sorprendente que el 55% de ellos solo producen para autoconsumo y el 45% no son productores. Sin duda, estas cifras deben actualizarse con un nuevo censo agropecuario. Sin embargo, este análisis sí muestra que la política productiva rural no solo no puede ser una para todos, sino por lo menos dos donde una de ellas se diseñe a partir de las características culturales de las etnias. ¿Cuántos en el gobierno o en el ministerio y sus entidades saben que el autoconsumo es tan alto en el sector rural tradicional? Muy pocos.

No todo el sector rural tradicional es productivo.

Solo el 35% de ellos está vinculado al mercado.

El 55% de ellos se dedica al autoconsumo y el 10% no son productores.

Cecilia López Montaña y
Julio Berdegú

TAREA 5: Iniciar el proceso de modernización de los pequeños productores del campo que ya están vinculados al mercado. La asociatividad para la producción es compleja y no siempre funciona, pero la asociatividad para iniciar pequeños procesos agroindustriales, con nuevas tecnologías, sí es una alternativa que tiene posibilidad de éxito, especialmente financiada por el Estado. Es decir, el gobierno no puede darle una planta de secamiento a cada pequeño productor de arroz, pero sí puede hacerlo para un grupo de ellos en una región de alta productividad. Lo mismo pasa con la maquinaria moderna y costosa.

TAREA 6: Reevaluar el acceso al crédito rural que es una gran barrera para el pequeño productor, por más esfuerzos y programas que un gobierno intente. No se ha estudiado suficiente el por qué no califican, si los requisitos son demasiados y además costosos, cómo

influye la alta informalidad de la propiedad rural y un tema que se repite pero se ignora: su ya alto nivel de endeudamiento.

TAREA 7: El campo moderno se conoce él mismo, tienen capacidad económica, acceso a los mercados nacionales e internacionales, valora la tecnología y hay coincidencia en los objetivos de crecimiento frente al cambio climático. Pero se perdió la comunicación con el gobierno actual. Una gran tarea es recuperar esos canales para concertar su propia política rural, que también es distinta a la del sector tradicional.

TAREA 8: La producción rural y la agroindustria no son opositores ni competidores por los recursos del Estado. La tarea del gobierno es que se reconozcan como socios. No es un cambio menor porque curiosamente la actividad industrial no siempre valora que su materia prima viene del campo, y por ende obvia que también son parte de la ruralidad moderna.

TAREA 9: El sector privado logra procesos de integración valiosos a través de relaciones claras en las que las industrias de alimentos, farmacéutica y cosmética avanzan en transferencia de tecnología, financiación y promoción de estándares sostenibles. Aquí está una gran tarea dentro del sector: fortalecer procesos de inclusión en las cadenas de valor a esos productores que comienzan a integrarse a la pequeña agroindustria.

TAREA 10: Productividad y sostenibilidad deben encontrar la manera de reforzarse en vez de obstaculizarse mutuamente. Y este proceso solo es posible si los Ministerios de Agricultura y Ambiente encuentran consensos para trabajar juntos. Solo así se podrá diversificar la canasta exportadora, hoy limitada por estándares de producción sostenible como los ahora vigentes en la Unión Europea [2023].

Sin duda estas tareas son insuficientes, pero son un buen punto de partida.

○ DESDE LO SOCIAL

Es imposible dinamizar la economía en el campo, lograr una producción rural sostenible y responder a las demandas generadas

por el cambio climático, si no se replantean a fondo las políticas educativas, laborales, de vivienda, de seguridad alimentaria y de salud, entre otras, dirigidas a este sector poblacional. En este punto todo se resume en una gran tarea.

TAREA 11: Crear una **ESTRATEGIA SOCIAL DE EMERGENCIA** para los millones de habitantes del campo que reconozca sus particularidades, sus distintas necesidades y sus divergencias. Por su alto costo debe comenzar por las periferias más rezagadas del país y con un elemento constante de evaluación y ajuste. Un shock social que no deje por fuera componentes críticos:

1. **SHOCK EN EDUCACIÓN:** se requiere una operación especial con una asignación de recurso muy significativa que permita resolver en el corto plazo problemas de largo plazo. Es imperativo: [1] elevar el nivel educativo de los maestros para el campo a través de estímulos financieros que garanticen su sacrificio; [2] focalizar los esfuerzos en preescolar —para reducir la extraedad en primaria que retrasa el nivel— y en educación superior técnica —que puede retener jóvenes y que profesionaliza sus ingresos salariales—; [3] gran inversión en construcción, reparación y mejoramiento de la estructura educativa que incluya energía y conectividad; [4] un programa de alimentación escolar balanceado, que utilice productos de la región y que ajuste las dietas tradicionales.
2. **SHOCK EN SALUD:** Establecer un modelo de salud rural, que tenga en cuenta las condiciones geográficas, de distancia, de acceso; lejos del nuevo modelo preventivo que se limita a lo más básico del control pero con altos costos y motivación política. Un tema difícil, que requiere el diseño por verdaderos expertos, pero impostergable.
3. **MISIÓN LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL:** El reconocimiento de dos campos distintos en el sector hace aún más complejo el manejo laboral formal del sector rural tradicional. Si a ello se suma que la producción está en cabeza del 35% de esa población, que los márgenes de ganancia son muy inferiores a los del final de la cadena, que se aparta del manejo urbano, entre otros elementos, la dolorosa conclusión es que no se pueden hacer

propuestas para un shock inmediato. El mejor paso es crear una misión de expertos que formulen alternativas viables para atacar este enorme problema.

4. **TRANSFORMACIÓN DE LOS SUBSIDIOS:** —expresión máxima de la política social rural— que debe cambiar y llevar a la población rural a su inclusión productiva. Estas transferencias en dinero deben limitarse a sectores en situación muy precaria y deben incluir su graduación cuando logren las condiciones para generar sus propios ingresos. Sin embargo, sin el compromiso del sector privado eliminar esos subsidios es difícil; es este sector el que emplea y entrena la fuerza de trabajo.

Los diagnósticos sociales existen en la mayoría de los temas clave, los indicadores de los rezagos también, lo que falta es el compromiso del Estado para cerrar esta brecha entre el campo y la ciudad.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Las soluciones para el sector rural, ambos, no dan espera. Problemas críticos requieren esfuerzos aún mayores en el campo pero la capacidad de respuesta del país está limitada por males históricos como la politización del sector y su gran debilidad institucional. Las oportunidades existen y el potencial para responder a demandas mundiales crecientes de alimentos es real. Esto obliga a darle un nuevo alcance a las estrategias dirigidas a este sector, pero no es un reto menor.

El campo colombiano es el que más necesita una **RUTA RURAL 2050**; un esfuerzo que exige políticas de Estado, estrategias que superen un período presidencial pero que exigen resultados visibles en el corto plazo para garantizar su continuidad. Pero también es necesario dejar de ver lo rural como el problema que puede evadirse para posicionarlo como motor real del desarrollo.

Y queda una sola verdad más que prevalece para el sector rural: **SU INMENSO POTENCIAL NO SE MATERIALIZA NI SE REDUCE, PERO EL SECTOR SIGUE AHÍ, ESPERANDO.**



LA NUEVA VIOLENCIA EN COLOMBIA

¿CÓMO SE RECICLA EL
CONFLICTO ARMADO?



GUSTAVO DUNCAN

Profesor titular de la Universidad EAFIT y experto en el conflicto armado colombiano.

C

ONTEXTO

Las grandes desmovilizaciones del siglo veintiuno — las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) a mediados de los 2000 y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2016— se presentan como el fin del conflicto armado en Colombia. Sin embargo, la violencia no desaparece. Diversos ejércitos y estructuras de crimen organizado continúan las disputas por el territorio y el control de la población: el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias y reincidencias de las FARC, y los remanentes de las AUC que evolucionan hacia el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC), entre otras tantas organizaciones menos numerosas. Aunque algunos sectores políticos, en particular el uribismo, insiste en que no se puede hablar de postconflicto con tantos grupos armados activos, hay razones para un optimismo cauteloso. El conflicto cambia en su alcance y en sus motivaciones, lo que se traduce en una reducción importante de los homicidios y demás indicadores de derechos humanos [Duncan 2022].

La salida de las FARC del panorama de la guerra significaba el final del único ejército guerrillero con capacidad y voluntad real de tomar el poder por las armas. Desde hace décadas, el ELN renuncia a construir un aparato militar capaz de doblegar al Estado. Además, los discursos que legitiman la guerra —ya fuera la revolución por desigualdades estructurales o la *legítima defensa* ante la ausencia estatal— pierden toda credibilidad entre las élites políticas nacionales. Los grupos que sobreviven no cuentan con esa aceptación; son concebidos como ilegítimos y su único sentido es la guerra como forma de enriquecerse [Gómez 2022].

Sin embargo, el optimismo del Acuerdo de La Habana [2016] se topa con la realidad del reciclaje de las violencias. La desaparición del proyecto revolucionario de toma del poder nacional se remplaza por

la proliferación de ejércitos irregulares con aspiraciones de control territorial y social en regiones periféricas [Gutiérrez 2020]. La competencia por los cultivos de coca, que alcanzan récords históricos, es un motor poderoso. Más preocupante aún es la irrupción de estructuras de crimen organizado en ciudades y zonas no periféricas, donde pandillas y bandas se articulan para generar rentas criminales mediante control y vigilancia comunitaria.

La violencia actual, aunque menor en intensidad que en los picos del conflicto, es un problema grave. Los datos más recientes muestran un deterioro claro: los homicidios bajan de 16,033 en 2012 a 12,079 en 2017, pero vuelven a subir hasta 13,873 en 2021. Indicadores humanitarios de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) [2024]

confirman la expansión territorial: las AGC/EGC y el Clan del Golfo pasan de tener presencia en 253 municipios en 2022 a 392 en 2023; el ELN de 189 a 231; las disidencias y reincidencias de las FARC de 230 a 299.

Explicar ese deterioro, describir los atributos principales de los grupos que sobrevivieron las dos grandes desmovilizaciones del siglo veintiuno y explorar la naturaleza del reciclaje permite responder qué hay verdaderamente nuevo en esta *nueva violencia*.

Se centra en lo político, más allá de las motivaciones económicas puras. La protección de actividades ilegales y la acumulación de capital desde estas actividades deriva en disputas políticas entre diversas fuerzas sociales del país. Por un lado, destaca el papel de las instituciones de estos ejércitos irregulares en la provisión de orden y en la protección y organización de las fuentes de integración de mercados periféricos, especialmente en narcotráfico y minería ilegal. Por el otro, señala una transición en los motivos políticos: los grandes discursos ideológicos nacionales dan paso a un pragmatismo enfocado en el ejercicio del poder y en transformaciones concretas a nivel territorial [Duncan 2024]. A partir de estos hallazgos surgen algunas recomendaciones de política para aliviar la situación de seguridad.

LA NUEVA VIOLENCIA,

aunque menor en intensidad
que en los picos del conflicto
es un problema grave.

ES RURAL Y ES URBANA

Gustavo Duncan

LAS FUENTES DE LA NUEVA VIOLENCIA

Las cuatro fuentes principales del deterioro de la situación de seguridad en Colombia son: [1] la disputa post-AUC y la consolidación del EGC; [2] el crecimiento explosivo de los cultivos de coca; [3] el surgimiento de disidencias y reincidencias de las FARC junto al avance del ELN; y [4] la transformación de pandillas urbanas en estructuras de crimen organizado [Duncan 2024; Johnson 2023].

Tras la desmovilización de las AUC en 2006 surgen ejércitos privados que disputan sus antiguos territorios: *Águilas Negras*, *Paisas*, *Rastrojos*, *Caparros*, entre otros. Sus orígenes son variados e incluyen mandos medios, oportunistas, narcotraficantes con ambiciones de poseer ejército privado, excombatientes que vuelven a las armas por protección o codicia. El Estado los etiqueta como Bandas Criminales Emergentes (BACRIM), enfatiza su carácter puramente criminal y niega cualquier continuidad política o contrainsurgente con las AUC. Esto marca un distanciamiento definitivo con élites políticas y fuerzas de seguridad, tal como se da a nivel regional en los años previos a esta primera desmovilización. Con el repliegue guerrillero y la mejora de seguridad, el argumento de *legítima defensa* pierde vigencia; las relaciones con la fuerza pública pasan a verse como corrupción para proteger economías ilícitas [Badillo S. y Trejos R. 2023].

En el largo plazo, la confrontación entre estos grupos lleva a la consolidación del EGC. Controla desde Urabá y el Chocó hasta la Sierra Nevada, Bajo Cauca y Sur de Bolívar con 7,062 miembros — 2,499 de ellos armados [FIP 2024]—. Este grupo dispone de campamentos, doctrina y capacidad para enfrentar al ELN y a las disidencias. Evoca en cierto modo el proyecto inicial de la unificación nacional de los ejércitos paramilitares concebida por los hermanos Carlos y Vicente Castaño, pero en la práctica difiere radicalmente por la nueva situación del conflicto: el EGC es confrontacional con el Estado —planes pistola, operaciones Armagedón, capturas de Otoniel, Giovanni y Gavilán—. No es proestatal ni

proestablecimiento. Sus mandos, en su mayoría campesinos con experiencia previa como combatientes de las FARC, EPL y AUC, buscan control territorial para tramitar intereses políticos y económicos. Políticamente imponen instituciones propias de gobierno: regulan orden social, justicia y economía ajustadas a demandas locales. Económicamente cobran tributos por protección a ilícitos y actividades legales. En una entrevista en Urabá, *Jerónimo* el comandante político del EGC insiste en que su causa ya no es fanatismo guerrillero ni venganza paramilitar, sino el bienestar concreto de la población territorial. La disciplina militar prima sobre aspiraciones de narcotraficantes, quienes deben desarmarse y no abusar de la población —lección aprendida de las AUC—, donde narcos erosionan el control [Duncan 2024]. El EGC lleva a cabo una negociación con el gobierno, un propósito que viene desde hace al menos dos años [ICG 2024].

El crecimiento de cultivos de coca tiene un papel protagónico en el reciclaje de la violencia. De menos de 50,000 hectáreas en 2012 se pasa a 253,000 según mediciones recientes [UNODC y MinJusticia 2024]. Las rentas de producción y tráfico son centrales en periferias, pero su importancia estratégica va más allá: las zonas cocaleras crean escenarios sociales donde grupos armados amplían su poder político y militar, ante un Estado incapaz de ofrecer instituciones adecuadas de gobierno.

El crecimiento de cultivos de coca tiene un papel protagónico en el reciclaje de la violencia.

Las rentas de producción y tráfico son centrales en periferias.

Gustavo Duncan

Marín L. et al. [2024] muestran que un incremento en una desviación estándar en cultivos eleva el PIB local entre 2.5% y 3.1%, con multiplicadores de US\$ 1.17-2.30 por cada dólar producido de base de coca. Los cultivos dinamizan el comercio y los servicios, aunque no la agricultura lícita, y fomenta la ganadería como acumulación tradicional. En otras palabras, cientos de miles de colombianos que viven directa o indirectamente de la coca se integran a los mercados nacionales y mundiales a través de una actividad ilegal. Además, proveen reclutas, recursos y colaboración a los grupos armados que

les ofrecen seguridad y justicia mientras el Estado criminaliza su principal medio de vida.

Las disidencias y reincidencias de las FARC, y el ELN completan el panorama de inseguridad en las áreas periféricas del país. Tras la desmovilización de las FARC en 2016, varios de sus mandos medios se niegan a dejar las armas y organizan disidencias que retoman el control de antiguos territorios guerrilleros —Meta, Caquetá, Putumayo, Ituango y amplias zonas del Cauca y Nariño—. Estas estructuras operan de forma bastante autónoma, más como una confederación de bloques y frentes que como una organización unificada. Aunque las rentas del gramaje (impuestos al narcotráfico) y el tráfico de drogas son su principal fuente de ingresos, su objetivo central va más allá del lucro: buscan imponer autoridad y control territorial efectivo [FIP 2023].

Durante un tiempo, alias Gentil Duarte articula buena parte de estas disidencias. Tras su muerte en 2022, Iván Mordisco asume el liderazgo principal y en 2023 consolida el Estado Mayor Central (EMC) como la estructura más visible, abriendo diálogos con el gobierno de Petro en el marco de la *Paz Total*. Sin embargo, en 2024 el proceso se fractura: Mordisco abandona la mesa de negociaciones mientras que otras facciones —entre ellas la liderada por alias Calarcá— continúan en los diálogos, dando origen al Estado Mayor de Bloques y Frentes (EMBF) y otras escisiones. Esta ruptura interna desata enfrentamientos entre las propias disidencias, profundizando la guerra por el control de territorios y rutas y agrava la violencia en varias regiones del país [Ibid.].

Estos mandos representan una ruptura generacional con la jefatura de las FARC que negocia en La Habana.¹ En vez de concebir el fin de la guerra como la toma del poder nacional, los disidentes se enfocan en la toma del control local. Calarcá, por ejemplo, reivindica el programa agrario de 1964 de Marulanda: acciones concretas (vías, colegios, hospitales) como la verdadera *revolución*.²



¹ La antigua jefatura se formó en la Juventud Comunista y el Partido Comunista, con posturas radicales marxistas y con objetivos maximalistas. La meta era la toma del poder sobre la negociación de cualquier reforma intermedia como una reforma agraria.

² Huila Noticias [2024] entrevista con Alexander Díaz, alias Calarcá.

Por su parte, la Segunda Marquetalia creada por Iván Márquez — luego de *al parecer* caer en una operación de compra de cocaína encubierta de Drug Enforcement Administration (DEA) y la Fiscalía— fracasa en su intento de reunificar una serie de frentes guerrilleros para volver al objetivo militar de la toma del poder nacional. El experimento termina en ejércitos regionales explotando economías ilícitas, que se distancian de Márquez y su búsqueda de un nuevo proceso de paz pese a los obstáculos judiciales que recaen sobre él [Duncan 2024].

Quizá el único grupo cuya dirigencia mantiene una coherencia entre la guerra insurgente y el propósito de influir en la política nacional es el ELN. No obstante, su capacidad militar solo le alcanza para desarrollar una doctrina que mantiene su vigencia territorial sin aspirar a la toma del poder. La dirigencia del grupo vive en

El único grupo cuya dirigencia mantiene una coherencia entre la guerra insurgente y el propósito de influir en la política nacional es el ELN.

Gustavo Duncan

el exterior, de hecho es una guerrilla binacional con clara presencia en Venezuela, al tiempo que mantiene fuertes vínculos con movimientos sociales. Las negociaciones con el ELN han sido complejas por sus aspiraciones maximalistas y su rechazo a entregar armas hasta que no ocurran los cambios sociales que reclaman en las negociaciones [Aponte et al. 2021; Pizarro 2017]. Actualmente el ELN ejerce un gran control en la frontera con Venezuela (Arauca, Norte de Santander).

Es muy importante aquí llamar la atención sobre el grave problema de seguridad en las ciudades por la difusión de pandillas que evolucionan en estructuras de crimen organizado. Se trata de mafias que vigilan comunidades, extorsionan a cambio de provisión de orden y seguridad, monopolizan el microtráfico y los créditos gota a gota. En Medellín, por poner un ejemplo, 400 combos gobiernan 60-70% de la población [Blattman et al. 2024]. El resultado del enfrentamiento de estas estructuras es que ocho ciudades colombianas se encuentran entre las 50 más violentas del mundo en 2023.

¿QUÉ TAN NUEVA ES LA NUEVA VIOLENCIA?

La *nueva violencia* es el reciclaje de un conflicto de al menos cuatro décadas, pero con cambios profundos. Se sugieren al menos transformaciones en cinco dimensiones: causas, propósitos, medios militares, economías y articulaciones con poder [Duncan 2024].

Las causas de este fenómeno combinan codicia y agravios históricos persistentes. Las economías ilícitas ocupan un lugar central [Collier y Hoeffler 2004], pero su sostenibilidad depende de dos condiciones estructurales clave: [1] el aislamiento de la periferia de los mercados globales que es resuelto con la economía cocalera y [2] la exclusión juvenil del poder que provee la mano de obra necesaria para la violencia en ciudades y campos. En cierto sentido, la codicia por el poder —ser percibido como autoridad efectiva en la comunidad— suele ser tan o más poderosa que la motivación puramente económica. En este contexto, el reclutamiento y el reciclaje de excluidos en estructuras criminales funciona como una forma perversa de politización porque otorga a sectores marginados un acceso básico al poder mediante el control armado territorial.

La contracara de la codicia por el poder es una demanda comunitaria real de orden, que incluye seguridad, justicia inmediata y protección de los mercados criminalizados por el Estado (coca, minería ilegal, etc.). Así, persisten y se retroalimentan tres elementos centrales: el control territorial *de facto* por parte de actores armados, la escasez crónica de oportunidades para los jóvenes y la exclusión institucional y económica de amplios sectores de la población.

POCOS VEN QUE:

Detrás de la *nueva violencia* además de codicia por el poder **también hay** una demanda comunitaria real de orden que incluye seguridad, justicia inmediata y protección de los mercados criminalizados por el Estado.

Gustavo Duncan

Los propósitos ya no son predominantemente maximalistas en el sentido de la toma del poder nacional. Solo el ELN mantiene una doctrina revolucionaria marxista. Las disidencias, los grupos que

quedan de la Segunda Marquetalia después de la ruptura con Iván Márquez, el EGC y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra (ACSN) se centran en transformaciones concretas locales —orden, infraestructura, economías informales—. La tendencia es al pragmatismo territorial —el ejercicio de autoridad sobre la población— y no a una gran narrativa de guerra nacional.

Estos ejércitos compuestos por disidencias, ELN, reincidencias, EGC y ACSN disponen de doctrina, armamento —armas largas, morteros, drones—, formación militar y despliegue de combate. Dado que los cultivos de coca y los ejércitos irregulares se encuentran en zonas periféricas, las guerras suelen ser entre grupos que evitan confrontaciones directas con el Estado; toda vez que este último no es un competidor por la extracción de los excedentes que producen dichos cultivos. La criminalización de los cultivos de coca lo impide, y en ese sentido, las fuerzas de seguridad del Estado imposibilitan que los cocaleros encuentren en los cultivos un medio de vida por lo que rechazan las instituciones del gobierno [Duncan 2014].

La situación es totalmente diferente en las zonas urbanas. Existe una especie de cogobierno en barrios marginales, en zonas de negocios informales y en espacios de control por el crimen organizado. Básicamente se trata de las milicias de los ejércitos irregulares —ELN, EGC, disidencias, reincidencias y ACSN— y pandillas estructuradas en organizaciones mafiosas como ocurre en Medellín, Barranquilla, Tuluá, Quibdó, entre otras tantas ciudades.

En zonas urbanas del país

Existe una especie de cogobierno de milicias de ELN, EGC, ACSN, disidencias, reincidencias, y además, pandillas.

Todos actúan en:

barrios marginales, zonas de negocios informales y espacios de control por el crimen organizado.

Gustavo Duncan

Esta transformación de la *nueva violencia* se da por rupturas con partidos revolucionarios —Juventud Comunista Colombiana (JUCO)/Partido Comunista (PC)³ en el caso de las disidencias y las reincidencias—, que de hecho, muestran una clara tendencia a la desarticulación nacional de sus ejércitos vinculados a casos de



³ Giraldo R. [2015] explica en detalle el papel del PC y la JUCO en la conformación de las FARC.

corrupción local y se limitan a la conformación de movimientos sociales residuales. A su vez, la ruptura con las élites tradicionales es evidente en el caso de EGC. Ya difícilmente puede considerarse una organización paramilitar: no goza de legitimidad contrainsurgente y es tratado como enemigo del Estado [Duncan 2024].

Las economías ilícitas asociadas a la *nueva violencia* muestran claras diferencias espaciales. Las periferias se especializan en la producción para mercados globales —narcotráfico, minería ilegal— que dinamizan la circulación monetaria en los mercados locales. Una gran parte de la acumulación de este capital se concentra en la creación de hatos ganaderos con sus consiguientes efectos en la deforestación del

bosque tropical [Marín L. et al. 2024]. En las zonas urbanas predominan economías extractivas de carácter extorsivo y monopólico —cobro de protección, microtráfico, monopolios por la fuerza de bienes y servicios—. En general, se observa una notable disminución del secuestro.

Las articulaciones con la clase política también parecen disminuir. Las distintas estructuras armadas inician una ruptura progresiva con las élites tradicionales de las regiones, tanto políticas como económicas. De hecho, inclusive las disidencias de las antiguas FARC rompen con la *élite revolucionaria*, carecen de jerarquía unificada y de vínculos sólidos con la dirigencia nacional por lo que se perciben mayoritariamente como grupos criminales. La tendencia general apunta hacia una creciente desarticulación nacional de estos grupos, cuyos vínculos se limitan a casos puntuales de corrupción y a movimientos sociales residuales.

Economías ilícitas por ubicación geográfica.

Los grupos en las periferias se especializan en la producción para mercados globales que dinamizan mercados locales.

Los de las zonas urbanas en economías extractivas de carácter extorsivo y monopólico.

Gustavo Duncan

El debate sobre las causas del conflicto ignora, que tras décadas, algunas de sus raíces originales pierden vigencia o mutan. La *nueva violencia* persiste por causas no superadas como la exclusión y nuevas como la difusión de técnicas de control social —protección, normas, vigilancia, extracción recursos, regulación mercados informales o ilegales, formación de sus miembros— sin necesidad de elaborar grandes ideologías para justificar este control social. La pacificación de Colombia demanda desmontar esas organizaciones y su infraestructura de control. La solución que reiteradamente se propone —llevar el Estado a los territorios— es correcta pero insuficiente. El Estado avanza en pie de fuerza, servicios, agencias de atención social e infraestructura, pero aun así los grupos armados siguen reclamando funciones de gobierno.

EL PROBLEMA NO ES SOLO LA DEBILIDAD DEL ESTADO, ES TAMBIÉN SU DISFUNCIONALIDAD [Duncan 2024]. Muchas de las instituciones estatales no están diseñadas para contextos de informalidad, criminalización de medios de vida y transacciones cotidianas de bajo monto. En economías cocaleras y mineras, el Estado criminaliza el principal sustento de los campesinos y colonos que allí habitan al tiempo que los grupos armados ofrecen protección y justicia sin problema, y además, a costos razonables para la población. Y es que cuando se trata de deudas pequeñas, comercio informal, resolución de disputas cotidianas o prevención de robos o violencia sexual, el Estado es inoperante, costoso y lento, mientras que los actores armados proveen instituciones efectivas, rápidas y baratas.

UN ESTADO DÉBIL pero también DISFUNCIONAL

Las instituciones estatales no están diseñadas para contextos de informalidad, criminalización de medios de vida y transacciones cotidianas de bajo monto.

Los actores armados sí.

Gustavo Duncan

Por consiguiente, la revaluación de la doctrina del ejército exige reconfigurar la fuerza del Estado, incluyendo la Policía, para defender la provisión de:

1. Justicia para la población de la periferia.
2. Inversión social: educación, salud, subsidios de choque, etc.
3. Infraestructura física y virtual.

4. Inversiones privadas.

En suma, fortalecer el Estado implica hacer que sus instituciones realmente funcionen para las realidades de las periferias y los entornos urbanos marginales con sistemas de justicia accesibles, de bajo costo para deudas pequeñas y resolución rápida de conflictos cotidianos, con mecanismos que protejan y ordenen los mercados informales en lugar de criminalizarlos.

Frente al problema de las drogas, las políticas públicas deben dejar atrás la erradicación forzada como eje central de la estrategia. Lejos de resolver el problema, esta práctica tiende a intensificar las disputas territoriales y a disparar los niveles de violencia en las zonas productoras. En su lugar, se debe priorizar la integración económica de las periferias rurales. Esto implica impulsar procesos de sustitución de cultivos que vayan acompañados de multiplicadores lícitos; ojalá de la mano de un sector privado que aporte capital y conocimiento para conectar la producción en la periferia con los mercados nacionales y globales. Es decir, se necesita un apoyo decidido a mercados legales que activen el comercio, los servicios y las cadenas productivas locales. Al mismo tiempo, es clave avanzar hacia: [1] una despenalización gradual de la hoja de coca destinada a usos tradicionales, culturales y usos industriales legítimos; y [2] con una regulación sensata y efectiva de la minería artesanal que hoy constituye otra fuente importante de ingresos en muchas de estas mismas zonas.

Otro pilar fundamental para la solución del problema de la droga es la creación de instituciones funcionales orientadas a las comunidades cocaleras. El país necesita mecanismos de justicia informal accesible y confiable, sistemas básicos de protección a las transacciones comerciales cotidianas, y sobre todo, un enfoque que deje de criminalizar los medios de vida de esta población. La meta debe ser reducir la vulnerabilidad de estas comunidades frente a actores armados y redes criminales en vez de aumentar su exposición.

En el ámbito urbano es necesario regular de forma inteligente el microtráfico y los esquemas de monopolio como el *gota a gota*. Al reducir las rentas extraordinarias que genera el control violento de

estos mercados pequeños, se disminuye el incentivo para la disputa armada y se facilita que el Estado recupere presencia y capacidad de mediación en los barrios más afectados.

Se debe pasar de una lógica de confrontación y exclusión a una estrategia de integración económica, regulación selectiva y construcción institucional desde lo local para solucionar el largo plazo del problema de crimen organizado en las ciudades. Invertir seriamente en la inclusión de los jóvenes —con oportunidades económicas reales y educativas de calidad— es clave para reducir el reclutamiento por parte de grupos armados.

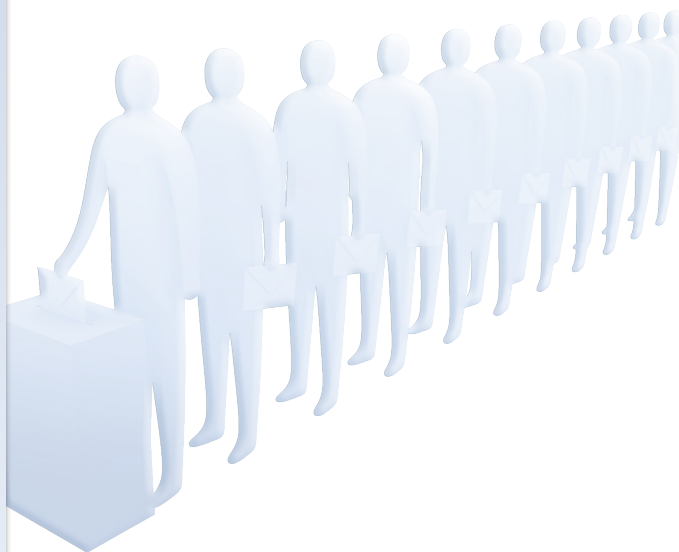
Así pasen por un momento de mucho desprestigio, las negociaciones de paz son necesarias. Ya no como los procesos complejos y maximalistas con las guerrillas del siglo veinte, sino como negociaciones enfocadas en reformas locales concretas —infraestructura, servicios y orden comunitario—. Las disidencias, el EGC y las facciones desertoras de la Segunda Marquetalia necesitan procesos mucho menos complejos que aquellos que exigen transformaciones políticas del orden nacional y de representación política sin ir a elecciones.

Además, hay que combatir la corrupción dentro de las fuerzas de seguridad y frenar la captura de instituciones locales por poderes fácticos. Desmantelar las redes de control social que ejercen estos grupos requiere inteligencia focalizada, y sobre todo, programas concretos que respondan a las demandas reales de orden y seguridad para evitar la necesidad de recurrir a actores armados ilegales.

En síntesis: la *nueva violencia* que enfrenta Colombia no es solo criminal; es profundamente política y territorial. Surge como respuesta a vacíos institucionales persistentes. Superarla exige dejar atrás la lógica de la pura represión y el prohibicionismo para avanzar hacia una gobernanza adaptada a la realidad. Instituciones que funcionen para la gente de carne y hueso; no al revés. Solo así se desmontará el atractivo de los ejércitos irregulares y el crimen organizado como proveedor alternativo de orden en las periferias y en las ciudades marginadas.

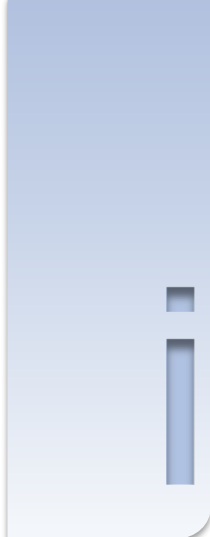
¿ES POSIBLE FORTALECER LA DEMOCRACIA EN COLOMBIA?

Y ADEMÁS ¿HACERLO
DEMOCRÁTICAMENTE?



RODRIGO UPRIMNY

Profesor titular de la Universidad Nacional, investigador del
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia).



INTRODUCCIÓN

La democracia colombiana es ambigua y paradójica; por unos aspectos parece muy robusta, por ejemplo, por su estabilidad institucional, una larga tradición civilista y la casi total ausencia de golpes de Estado militares. Sin embargo, por otro lado, nuestra democracia parece no solo muy débil sino incluso terrorífica porque coexiste con altos niveles de desigualdad social y con graves violaciones a los derechos humanos, como los llamados falsos positivos o el genocidio de la Unión Patriótica (UP).

Esta paradoja de nuestra democracia lleva a algunos a considerar que vale poco pues es puramente de papel o formal, pero sin ninguna realidad de fondo por lo que podría sacrificarse para lograr valores más sustantivos, como la seguridad —que es la posición sostenida por ciertos sectores de la derecha— o para superar las desigualdades y las exclusiones —que es una tesis sostenida por algunos sectores de izquierda—. El elemento común en estas visiones es que las dos apuestan por un poder ejecutivo, con mayor autoridad y menores controles, que busca la capacidad de lograr la seguridad (visiones de derecha) o reducir la desigualdad (posiciones de izquierda).

Este análisis sostiene una tesis distinta: considera que los rasgos democráticos de nuestro régimen político son insuficientes, pero son reales y valiosos. Por ello parte de que es un error ético y estratégico sacrificarlos en nombre de la búsqueda de propósitos indudablemente loables, como la seguridad o la igualdad. Esta opción de apostarle a un presidencialismo reforzado y sin controles conduce a los autoritarismos que viven países de nuestra región que toman esta vía, ya sea en búsqueda de la seguridad —como Bukele en El Salvador o Fujimori en Perú— o en búsqueda de la igualdad —como la experiencia chavista en Venezuela o los autoritarismos de

Correa en Ecuador y Evo en Bolivia—. Por ello, Colombia debe apostarle a profundizar su democracia y superar sus limitaciones, pero a través de medios democráticos para lograrlo y sin sacrificar los elementos positivos de nuestro régimen político. Sin duda ese es un camino complejo y difícil, pero es una opción real y posible, que evita los atajos autoritarios que pueden terminar no siendo atajos sino callejones sin salida.

Para sustentar esta tesis, se parte de: [1] una breve descripción de las paradojas de la democracia realmente existente en Colombia, lo que permite plantear una conjetura: [2] que esas paradojas derivan de que nuestro país combina un Estado precario con un constitucionalismo robusto. A partir de ese diagnóstico, y retomando reflexiones previas en Uprimny [2025; 2026], [3] es posible avanzar, por medios democráticos, hacia una democracia eficiente, que sea capaz de lograr seguridad e igualdad. Se presentan entonces [4] algunas recomendaciones generales para avanzar en esa vía denominada *robustecimiento simultáneo* (RS) del Estado y la democracia, para luego [5] aterrizarlo en dos temas esenciales, pero que tienden a ignorarse en el debate colombiano: la forma de gobierno y el ordenamiento territorial. Todo esto permite presentar [6] unas breves reflexiones finales.

P PARADOJA: UN ORANGUTÁN EN SACOLEVA

Desde una perspectiva estructural y de largo plazo, Colombia presenta rasgos paradójicos. En sus dos siglos de existencia, el país prácticamente no experimenta gobiernos militares y vive una estabilidad institucional liderada por civiles, que se destaca frente a sus vecinos latinoamericanos propensos a los golpes militares. Además, Colombia cuenta con una larga tradición de respeto a la independencia del poder judicial, así como desde 1910, con un sistema único de control judicial de la constitucionalidad de las leyes y las acciones gubernamentales. Un ejemplo claro de esa fortaleza de independencia judicial y control constitucional se da cuando en 2010 la CC evita una segunda reelección de Álvaro Uribe, a pesar de

su inmensa popularidad. Una decisión judicial que impide la consolidación de un régimen autoritario en nuestro país.

En algunos aspectos, Colombia parece entonces una democracia consolidada y avanzada. Sin embargo, en otros ámbitos, existen graves deficiencias que socavan seriamente su alcance en el país; es decir, a lo largo de su evolución, el Estado colombiano ha sido muy precario. Las instituciones no controlan completamente todo el territorio y tradicionalmente actores armados privados copan los vacíos, desde siempre. Y específicamente, durante casi 50 años, Colombia padece un prolongado conflicto armado, que se creía poder superar con el Acuerdo de Paz con las FARC [2016], pero la violencia, a pesar de transformarse, persiste. Estas guerras combinadas con otras formas de violencia criminal y social permiten que durante los últimos 50 años Colombia presente tasas extremadamente altas de homicidios y secuestros, así como también una grave crisis de desplazamiento forzado. A esto se agrega que a pesar de la mejora en los indicadores sociales en las últimas décadas, Colombia es un país profundamente desigual; el coeficiente de Gini es uno de los más altos del mundo, por lo cual, a pesar de ser hoy un país de ingreso medio-alto, la pobreza en Colombia es muy extendida.

En resumen, Colombia combina características de una democracia institucionalizada robusta con las de un Estado más precario —o incluso un régimen autoritario—, donde se violan los derechos ciudadanos por la incapacidad o falta de voluntad del Estado para ofrecer la protección adecuada y realizar las

transformaciones sociales requeridas. Por lo tanto, a los académicos se les dificulta caracterizar el ambiguo sistema político del país. Colombia no es una dictadura, ni su democracia es una mera fachada. Se celebran elecciones populares periódicamente para elegir gobiernos, y el sistema de pesos y contrapesos constitucionales es más o menos eficaz. Sin embargo, tampoco puede considerarse una democracia consolidada dada la violencia

COLOMBIA COMBINA

Características de una democracia institucional robusta con las de un Estado más precario.

Rodrigo Uprimny

generalizada, los abusos de derechos humanos y las profundas desigualdades sociales. Esta combinación de una extrema civilidad y una violencia muy intensa lleva a muchos autores a hablar de la *paradoja colombiana*, que ha sido ilustrada por Darío Echandía en su conocida metáfora: Colombia es un *orangután con sacoleva*, alegoría que Gutiérrez [2014] usa como título de un libro en que precisamente reflexiona sobre esa singularidad nuestra.

RAÍZ DE LA PARADOJA

Uprimny [2026] plantea que esa paradoja de nuestra democracia deriva de otra paradoja: Colombia tiende a ser una democracia constitucional y un Estado de derecho robusto, pero acompañados de un Estado con capacidades muy precarias. Y esto es singular y paradójico porque una larga tradición de estudios políticos —en especial liderada por Huntington [1968] y Fukuyama [2015]— considera que no es viable que un país tenga un régimen constitucional o un Estado de derecho robusto si no cuenta previamente con un Estado capaz en el sentido weberiano;¹ es decir, un poder central que construye unas instituciones que logran el monopolio eficaz y legítimo de la violencia en un territorio.

Desde una perspectiva de larga duración, la hipótesis es que Colombia combina dos rasgos contradictorios: un Estado con capacidades precarias —según los indicadores más usuales para medir la capacidad estatal como los de Hanson y Sigman [2021]—, débil capacidad tributaria, frágil monopolio territorial de la violencia e ineficiencia de su burocracia para ejecutar las políticas. Pero además, ese Estado precario está acompañado de un Estado de derecho o régimen constitucional liberal relativamente robustos que se caracteriza por gobiernos civiles electos periódicamente, separación de poderes robusta y respeto a la independencia judicial.

Esta situación colombiana no es única. Mazzuca y Munck [2020] sostienen que la mayor parte de los Estados de América Latina



¹ El sentido weberiano se refiere a la interpretación de la acción social basada en la *sociología comprensiva* de Max Weber, que busca entender el significado subjetivo que los actores dan a sus conductas. Se centra en la racionalidad, la burocracia, los "tipos ideales" y la neutralidad valorativa para analizar la sociedad.

parecen atrapados en un equilibrio perverso semejante, que ellos llaman una *trampa institucional de calidad media*; es decir, **democracias imperfectas y débiles** (con alta corrupción y clientelismo, abusos estatales, poderes regionales despóticos, etc.) y Estados con capacidades muy limitadas para asegurar la provisión de bienes públicos como la seguridad, por lo que tienen serios problemas de violencia y criminalidad. Y esta situación persiste por un círculo vicioso que lleva al siguiente equilibrio perverso: la incapacidad estatal impide una democracia más plena y las debilidades democráticas obstaculizan el incremento de las capacidades estatales. En Colombia esa combinación llega a niveles extremos.

Esta situación se ilustra mejor a través de Mann [1984] y su ya clásica distinción entre las dos dimensiones del poder estatal: de un lado, el *poder despótico* —autocrático— que es la posibilidad que tiene el gobernante de tomar decisiones sin consultarle a

nadie. Este poder permite entonces distinguir entre autocracias y regímenes constitucionales con separación de poderes e imperio del derecho. De otro lado, está el *poder infraestructural* que es la capacidad que tiene el Estado, una vez adoptada una decisión, de influir en la sociedad para implementar eficazmente esa decisión en todo el territorio. A partir de esa importante distinción de Mann es posible construir la siguiente tipología de la relación entre democracia constitucional y capacidad infraestructural de los Estados, que permite comprender mejor la situación colombiana.

Colombia vive en un círculo vicioso extremo:

La incapacidad estatal impide una democracia plena y las debilidades democráticas obstaculizan el aumento de la capacidad estatal.

Rodrigo Uprimny

DISTINCIONES DE MANN	AUTOCRACIA: ALTO PODER DESPÓTICO	DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL O ESTADO DE DERECHO: BAJO PODER DESPÓTICO
Baja capacidad estatal: poder infraestructural débil	Autocracia incapaz: Imperio chino	Estado de derecho o constitucionalismo incapaz: Colombia y algunos Estados latinoamericanos
Alta capacidad estatal: poder infraestructural robusto	Autocracia eficaz: Estados absolutistas como Suecia en el Siglo dieciocho o varias dictaduras del Siglo veinte	Estado de derecho y democracia constitucional eficaz: algunas democracias constitucionales europeas como Dinamarca o Noruega

Fuente: Elaboración propia con base a Mann [1984]

El desafío en América Latina, y especialmente en Colombia, es entonces el siguiente: ¿cómo lograr democracias constitucionales o Estados de derecho que sean también eficaces? O mejor, formulado en los términos de Mann [1984]: ¿cómo lograr un Estado que sea al mismo tiempo [1] una democracia constitucional y [2] un Estado de derecho (que evite el poder despótico y autocrático del gobernante) y [3] logre una alta capacidad infraestructural (que sea un Estado eficaz)? Existe la siguiente respuesta a esos interrogantes.

ROBUSTECIMIENTO SIMULTÁNEO

Fukuyama [2015] ofrece una primera respuesta a ese interrogante al otorgar total prioridad a la construcción del Estado sobre la institucionalización de la democracia constitucional por cuanto considera que primero se debe fortalecer el Estado y sus capacidades —incluso a riesgo de que sea un Estado autocrático— para luego transitar hacia el Estado de derecho y democratizarlo —modelo histórico de países europeos como Francia, Dinamarca o Suecia—. En otras palabras, el problema hobbesiano² de la paz y el monopolio de la violencia debe solucionarse primero para luego poner controles al Estado. Una democratización temprana o una apuesta precoz por el Estado de derecho, como ha ocurrido en América Latina, es un mal negocio porque debilita la capacidad estatal cuando las instituciones no logran asumir suficiente autonomía para controlar los poderes privados; este es el peor escenario de Estados débiles sin democracias reales. Una situación extrema se da cuando esa ineficacia lleva al colapso estatal, como le pasa a Polonia en el siglo diecisiete que le apuesta a un constitucionalismo fuerte con un Estado débil y termina sometida a sus poderosos vecinos: Prusia y Rusia.

Esta opción por la construcción primero de la autoridad del Estado, que parece tener sentido y se sustenta en ejemplos históricos, es



² La trampa hobbesiana (o dilema de Schelling) es una teoría que explica por qué se producen ataques preventivos entre dos grupos, por temor bilateral a un ataque inminente. Sin influencias externas, esta situación conducirá a una espiral de miedo.

cuestionada por Mazzuca y Munck [2020] o Stasavage [2020] por al menos dos razones.

Primero, porque no hay un camino único hacia la democracia eficiente. Hoy existen democracias eficaces en las que hubo primero democracia y Estado de derecho y luego se fortalecieron las capacidades estatales —Nueva Zelanda o Australia—, pero también las hay donde ambas capacidades se desarrollan simultáneamente —Reino Unido y Estados Unidos—. Segundo, porque el camino de fortalecer primero el Estado tiene grandes riesgos que pueden conducir a callejones sin salida, autoritarios, en que la democratización ulterior nunca ocurre —como Prusia o Japón que tuvieron Estados fuertes, pero terminaron en regímenes militares y en fascismo—. La razón es que sin los controles propios del Estado de derecho, el fortalecimiento de la capacidad estatal no solo genera riesgos de tiranía, sino que también otorga una gran capacidad para bloquear y reprimir los esfuerzos de democratización a quienes están en el poder.

A los anteriores argumentos históricos se suman otras razones asociadas al contexto normativo contemporáneo que llevan a rechazar ese camino. Hoy los derechos humanos se reconocen jurídicamente, por lo cual el camino de construir primero un Estado fuerte, absolutista y autoritario —que pudo ser viable en Europa en el pasado— no parece posible ni deseable, jurídica o políticamente, puesto que esas estrategias son cuestionadas fuertemente por ser violatorias de las garantías ciudadanas.

Uprimny y García V. [1999] plantean que algunas de las democracias constitucionales eficaces europeas son una especie de edificio de varios pisos construidos sucesivamente pero en siglos distintos por el absolutismo que cimenta la paz, el liberalismo que controla la arbitrariedad estatal, los movimientos en favor del sufragio universal que extienden la participación ciudadana y democrática, y las luchas de los trabajadores contra la pobreza y la desigualdad económica que impulsan el Estado social de derecho. Ahora bien, en el caso colombiano, el problema es que se cree que se debe construir todo el edificio al mismo tiempo.

El país vive situaciones de conflicto armado y de precariedad del monopolio estatal de la violencia. Colombia enfrenta entonces típicos problemas de construcción de Estado. Sin embargo, nuestro país debe abordar esos desafíos en un contexto muy distinto a aquel en que se desarrollaron las experiencias europeas de construcción nacional. La cultura de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como internacional, las situaciones de pobreza e inequidad económica, así como las demandas de los movimientos sociales y democráticos, impiden —afortunadamente— que la construcción de un Estado nacional se haga desconociendo los principios del Estado de derecho, bloqueando la participación democrática y olvidando la justicia social.

Colombia debe entonces alcanzar la seguridad y un orden público interno en un marco ideológico, normativo y social que hace que las fórmulas absolutistas sean hoy insostenibles, ilegítimas, e incluso contraproducentes en términos puramente pacificadores. No queda otro camino. Contra todas las reglas de prudencia de la ingeniería, las distintas partes de esta compleja construcción constitucional que es el Estado social y democrático de derecho deben ser edificadas no por etapas, sino en forma simultánea. Por difícil que sea, mientras se trabaja para alcanzar la paz y la seguridad básica, también se debe impulsar la participación democrática y luchar por la justicia social. Resulta entonces impensable políticamente e indeseable éticamente, una paz y una seguridad construidas sobre la arbitrariedad estatal y el silenciamiento de las demandas democráticas y de justicia social de la población. El país debe apostarle a la vía del *robustecimiento simultáneo* del Estado y de la democracia.

Colombia tiene que alcanzar la seguridad y un orden público interno en un marco ideológico, normativo y social.

NO QUEDA OTRO CAMINO

Rodrigo Uprimny

Aunque aplicada a las particularidades de la Colombia del siglo veintiuno, esta propuesta del *robustecimiento simultáneo* recoge viejas preocupaciones del constitucionalismo clásico que busca responder al siguiente dilema: ¿qué tanto poder y atribuciones debe otorgársele a las autoridades, a fin de que sean eficaces y puedan

lograr el orden, la paz y (ahora) la igualdad y la justicia social? Y, de otro lado, ¿qué tantos controles y límites deben imponérsele a esas mismas autoridades a fin de que no abusen de su poder? Madison [1788], uno de los padres fundadores del constitucionalismo estadounidense, lo expresa en términos sugestivos en el *Federalista 51* donde afirma que "si los seres humanos fuéramos ángeles no sería necesario el gobierno; si los gobernantes fueran ángeles no habría necesidad de establecer controles externos e internos al gobierno." Y considera que la mayor dificultad para un gobierno ejercido por seres humanos sobre seres humanos reside en que "primero debe facultarse al gobierno para controlar a los gobernados y luego obligarlo a que se controle a sí mismo."

Este país sí necesita una democracia eficaz; una que sea capaz de reducir las desigualdades y enfrente los desafíos de la seguridad. Pero nuestros gobernantes tampoco son ángeles, y no se le puede apostar a que la solución sea un Leviatán despótico y sin controles. Se debe aprender de la terrible experiencia de las dictaduras y gobiernos autoritarios en nuestra región. En este contexto, Acemoglu y Robinson [2019] sostienen que la libertad y la seguridad solo la logran aquellas sociedades que transiten ese camino estrecho, que construye Estados robustos, capaces de someter a una sociedad que no está compuesta de ángeles, pero siempre y cuando esos Estados estén acompañados de controles y de una sociedad civil fuerte y vigilante, para evitar los abusos de los gobernantes que tampoco son ángeles.

Este país sí necesita una
democracia eficaz;

una que sea capaz de reducir
las desigualdades y que
enfrente los desafíos de la
seguridad.

Rodrigo Uprimny

Entonces, en la terminología de estos autores, hay que evitar al *Leviatán ausente* porque los Estados ineficaces no logran el orden ni evitan la violencia, pero también al *Leviatán despótico* que abusa de sus poderes al carecer de controles y de contrapesos en la sociedad civil. Lo que sí se necesita es una forma de *Leviatán encadenado* que es en el fondo una democracia constitucional y un Estado de derecho eficaz. El nuevo interrogante es ¿cómo avanzar por ese pasillo estrecho del *robustecimiento simultáneo* del Estado y la democracia

para alcanzar ese *Leviatán encadenado* sin caer en el *Leviatán impotente* y menos en el *Leviatán desatado*.

R S Y SUS MEDIDAS CONCRETAS

En este contexto, Mazzuca y Munck [2020] muestran la viabilidad teórica y empírica de lograr una construcción simultánea de un Estado con mayores capacidades y de una democracia constitucional más profunda. Su texto permite inferir dos tesis: [1] es posible seguir la vía intermedia de fortalecimiento simultáneo de las capacidades estatales y de la profundización de la democracia constitucional, pero ese camino es un sendero estrecho, [2] requiere una estrategia consciente y cuidadosa que opte por las medidas apropiadas.

La razón es que ciertas medidas de fortalecimiento de la capacidad estatal robustecen el régimen constitucional y tienen efectos democratizadores. Por ejemplo, una reforma agraria fortalece la capacidad estatal al reducir el peso de las élites agrarias que debilitan la presencia del Estado en los territorios; y es igualmente democratizadora porque favorece los derechos campesinos y la igualdad. Sin embargo, otras medidas de fortalecimiento estatal erosionan el Estado de derecho y llevan a un callejón sin salida autocrático, como es el caso de la reelección indefinida en regímenes presidenciales o el debilitamiento de la independencia judicial, como en el caso de Fujimori en el Perú o los de Venezuela, Nicaragua y probablemente El Salvador.

De la misma forma, ciertas medidas democratizadoras y a favor del Estado de derecho pueden tener el efecto virtuoso de mejorar las capacidades estatales, como el establecimiento de burocracias en el sentido weberiano meritocráticas y de carrera, elegidas por concurso de méritos. Una medida democrática que favorece el Estado de derecho al permitir el acceso igualitario de todas las personas a los cargos públicos, pero que igualmente fortalece las capacidades estatales al profesionalizar la función pública y debilitar el clientelismo.

Sin embargo, otras medidas democratizadoras pueden tener el efecto negativo de debilitar la gobernabilidad y las capacidades estatales. Un ejemplo es la decisión de la asamblea constituyente de 1991 que abre el sistema electoral —para supuestamente superar las restricciones de la democracia restringida y bipartidista heredada del Frente Nacional— para permitir la entrada de nuevas fuerzas políticas pequeñas. Esto mantiene el sistema electoral proporcional y con residuo pero no establece un umbral mínimo para poder acceder a una curul en la Cámara o en el Senado como existen en otros países. Por ejemplo, en Alemania, una fuerza política solo obtiene representación en el Bundestag si logra al menos 5% de la votación. Esto parecía muy democrático porque favorece el pluralismo, pero en Colombia resulta desastroso en términos de gobernabilidad y capacidades estatales porque multiplica exponencialmente las listas y grupos políticos por la llamada operación avispa o lucha por los residuos electorales. En 2002 se inscriben 321 listas para el Senado y 96 obtienen una curul, lo cual significa que hubo 96 grupos políticos para ese período [Flórez 2008], ¿qué gobernabilidad puede existir con esa fragmentación política extrema? Por eso se adoptan reformas ulteriores que introducen el umbral mínimo que reduce parcialmente esa fragmentación, aunque los resultados siguen siendo pobres.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GOBIERNO

En este propósito de avanzar en ese pasillo estrecho para alcanzar al mismo tiempo un Estado más fuerte, con mayor capacidad infraestructural, y una democracia constitucional más robusta existen dos temas trascendentales que en Colombia reciben escasa atención o son tratados en forma unilateral y simple: la forma de gobierno y el ordenamiento territorial. Se abordan ambos temas no por ser los únicos asuntos importantes sino como una forma de mostrar la utilidad de este enfoque de *robustecimiento simultáneo* de la democracia y la capacidad estatal.

○ ¿UNA FORMA PARLAMENTARIA O SEMIPARLAMENTARIA PARA COLOMBIA?

No es inusual que en Colombia y en otros países de América Latina surjan posiciones opuestas. Algunos afirman que hay que robustecer el poder presidencial, a fin de que nuestros Estados puedan enfrentar los grandes desafíos de la desigualdad y la violencia, mientras que otros se oponen pues temen el autoritarismo presidencial que se traduciría en graves violaciones a los derechos humanos. A pesar de sus diferencias, ambas posiciones comparten una visión implícita: nuestros regímenes son y deben ser presidenciales, sin darse cuenta de que de pronto el problema está en que nuestra forma de gobierno sea presidencial y no parlamentaria.

Otros consideran que esta discusión acerca de si conviene o no transitar al parlamentarismo —fuerte en los años ochenta y noventa en algunos países latinoamericanos— está superada y es irrelevante por considerar que nuestros países alcanzaron un *presidencialismo renovado* que logra democracias estables y eficaces [Nohlen y Fernández B. 1998]. No se comparte esa visión por considerar que la realidad actual de nuestros regímenes presidenciales muestra la relevancia de esta discusión.

Presentar en forma minuciosa este debate ya abordado con algún detalle en Uprimny [2001; 2024], es un ejercicio extenso que puede resumirse. Con contadas excepciones, el presidencialismo tiende a moverse entre gobiernos impotentes bloqueados por sus congresos —como los peruanos— o presidentes prepotentes y cuasi dictatoriales que logran controlar y someter a sus congresos —como Chávez, AMLO o Bukele—. Son excepcionales los regímenes presidenciales que combinan eficacia gubernamental, pluralismo político, respeto a la oposición y a la separación de poderes. Como lo muestran críticas clásicas de Linz y Valenzuela [1994] o Nino [1993], esta mezcla de impotencia y autoritarismo del presidencialismo se debe a características y defectos de esa forma de gobierno, al menos por seis razones.

PRIMERO, el parlamentarismo evita la prepotencia y la falta de transparencia del presidencialismo al obligar al primer ministro a

rendir cuentas públicas permanentemente al Legislativo, a fin de mantener su confianza. Esto permite que ese cuerpo representativo ejerza mejor sus funciones de control y facilita que la ciudadanía conozca el desarrollo de las políticas.

SEGUNDO, el parlamentarismo es más incluyente y reduce la polarización. El Ejecutivo debe reflejar la composición del parlamento, por lo cual la negociación entre las fuerzas políticas y la formación de gobiernos de coalición se facilita. En el presidencialismo, la competencia es por un premio único ya que el control de la presidencia es la contienda decisiva que lo vuelve un juego de suma cero. Aunque sea por una mínima diferencia, quién gana la presidencia se lleva todo el gobierno y quién la pierda no tiene ninguna presencia en él; la lucha se torna extrema.

TERCERO y directamente ligado a lo anterior, al separar las funciones de Estado y Gobierno, el parlamentarismo permite que el jefe del Estado —sea un rey, como en España, o un presidente electo por un período largo, como en Italia o Alemania— se convierta en una fuerza cohesionadora que preserva la unidad nacional porque se distancia de la lucha entre las diferentes fuerzas políticas por el control del gobierno. En el presidencialismo eso no ocurre porque el presidente es el jefe del gobierno y enfrenta a la oposición, con lo cual desaparece su papel como jefe de Estado cohesionador.

CUARTO, el parlamentarismo es más flexible. Los cambios de gobierno —ya sea por variación de los apoyos parlamentarios o por la posibilidad de adelantar las elecciones— permiten sortear las crisis más agudas recurriendo al arbitraje de la ciudadanía y sin comprometer la legalidad ni la legitimidad del Estado. Por el contrario, en el presidencialismo las crisis de gobierno tienden a transformarse en crisis de Estado —como lo han mostrado en América Latina las destituciones de los presidentes o los cierres de los congresos—, muchas veces de dudosa constitucionalidad.

QUINTO, el parlamentarismo es más eficaz pues evita bloqueos entre el Ejecutivo y el Legislativo por la posibilidad de recurrir a elecciones anticipadas, mientras que esas parálisis suceden con frecuencia en el presidencialismo, cuando el gobierno y el Congreso están en manos de fuerzas políticas distintas y tanto el Ejecutivo como el Legislativo

reclaman la legitimidad popular al ser ambos electos directamente por la ciudadanía. Linz y Valenzuela [1994] consideran que esa *legitimidad dual* alimenta enfrentamientos sin solución clara entre los dos poderes, con riesgos de ruptura institucional.

SEXTO, el parlamentarismo estimula la seriedad de los partidos políticos y una política más responsable porque la cooperación entre el parlamento y el gobierno es necesaria. Esto obliga a los parlamentarios a asumir con mayor seriedad sus funciones pues no pueden distanciarse de la suerte de su coalición gubernamental.

Una propuesta de cambio a una forma de gobierno parlamentaria tiene escasa viabilidad política en Colombia —y en general en América Latina— pues carece de apoyo. Además, los estudios comparados muestran que es muy difícil que un país cambie su forma de gobierno de la noche a la mañana. Pero esta discusión sobre el presidencialismo en Colombia es necesaria, al menos para imaginar formas de gobierno que reduzcan los riesgos del presidencialismo, el *robustecimiento simultáneo* de la democracia y la capacidad estatal.

○ EL NECESARIO REORDENAMIENTO TERRITORIAL

Un segundo tema trascendental es el ordenamiento territorial. El debate de este tema en Colombia se centra en qué tanta descentralización debe existir, pero sin analizar si nuestro ordenamiento territorial es adecuado. Y esto es grave porque una descentralización improvisada y apresurada que aparentemente favorece la democracia local puede debilitar la capacidad estatal. La competencia electoral en instituciones locales que carecen de mínimos procesos de institucionalización burocrática termina muchas veces por estimular el clientelismo o la captura por actores criminales locales de esa institucionalidad.

La discusión de la reforma al SGP que lleva al Acto Legislativo No 03 [2024a] ilustra esta laguna en el debate colombiano. Esa reforma ordena que las transferencias a las entidades territoriales pasen progresivamente del 23% de los ingresos corrientes de la nación al 39.5%. Algunos economistas critican esta medida porque afecta

gravemente las finanzas públicas; los defensores de la reforma cuestionan a los primeros como bogotanos, insensibles y centralistas porque la modificación del SGP es necesaria y las entidades territoriales requieren más recursos para una verdadera descentralización. Paradójicamente, ambas visiones tienen razón, pero ambas son equivocadas.

Con excepción del predial que es de los municipios, en Colombia, los impuestos e ingresos más dinámicos —el IVA o el de renta— son nacionales. Por eso, para que las entidades territoriales tengan recursos para sus funciones y atender las necesidades básicas de su población —educación, salud y saneamiento—, la Constitución [1991] ordena que una parte de los ingresos de la nación sean transferidos a las entidades territoriales. Los defensores de la reforma arguyen que las transferencias tienden a reducirse desde que la forma de calcularlas se modifica en 2001. Por su parte, los críticos defienden que esta reforma pone en riesgo la estabilidad fiscal pues el déficit del gobierno y la deuda pública llegarán a niveles insostenibles, y añaden que la reforma introduce mayor rigidez al presupuesto nacional que agrava la pereza fiscal de los municipios y departamentos y que se contentarían con recibir recursos de la nación sin esforzarse por mejorar los propios.

Si Colombia quiere una mejor democracia debe superar las desigualdades regionales y fortalecer las autonomías territoriales, lo cual supone reforzar sus finanzas. Esto parece dar razón a los defensores de la reforma. Pero sus críticos aciertan en que la reforma no toma en serio las restricciones fiscales. Sin embargo, las dos visiones son

insuficientes porque parten del siguiente supuesto: que el debate se reduce a decidir si debemos aumentar o no las competencias y los recursos de las actuales entidades territoriales. Este supuesto es equivocado porque presume que el ordenamiento territorial colombiano es bueno, esto es, que nuestra división política entre nación, departamentos y municipios con sus actuales fronteras es

Si Colombia quiere una mejor democracia debe **superar las desigualdades regionales** y

fortalecer las autonomías territoriales, lo cual supone reforzar sus finanzas.

Rodrigo Uprimny

acertada. Este supuesto es errado, nuestro ordenamiento territorial es desastroso, al menos por tres razones.

PRIMERO, porque nuestra división territorial es arbitraria, especialmente entre departamentos. Responde a intereses políticos coyunturales y no a nuestra diversidad regional. Un ejemplo dramático de esa disfunción territorial, pero no el único, es el Magdalena Medio que tiene identidad propia tanto geográfica, como histórica y social, pero está descuartizado entre ocho departamentos con municipios de Tolima (como Honda), de Cundinamarca (como Puerto Salgar), de Caldas (como la Dorada), de Boyacá (como Puerto Boyacá), de Antioquia (como Puerto Triunfo), de Cesar (como San Alberto), de Santander (como Barranca) y de Bolívar (como San Pablo). Pero las capitales de esos departamentos están muy lejos del Magdalena Medio, usualmente en las cordilleras. Durante mucho tiempo, lo que pasa en Puerto Triunfo o en Puerto Boyacá poco interesa a las gobernaciones de Antioquia o Boyacá. La marginalidad frente a las capitales departamentales y la fragmentación de la región en ocho departamentos genera municipios con una institucionalidad muy precaria en una región económicamente dinámica; una combinación que alimentó la proliferación de grupos armados ilegales —guerrillas, paramilitares y narcos—. ¿Cómo gobernar en forma democrática y eficaz un territorio así?

SEGUNDO, La figura del departamento, como entidad intermedia entre la nación y los municipios, es disfuncional. La Constitución [1991] establece competencias semejantes para todos ellos cuando en realidad son muy distintos. Es obvio que las capacidades de departamentos como Antioquia o Valle son muy superiores a las de Vaupés o Vichada, pero su régimen es esencialmente igual.

TERCERO, porque probablemente son demasiados departamentos, la mayoría poco funcionales: 32 departamentos, mientras que Canadá, un país inmenso con una población de 40 millones, se divide en solo trece entidades intermedias: diez provincias y tres territorios.

Para que la descentralización sea funcional y permita el *robustecimiento simultáneo* del Estado y de la democracia locales es necesario un reordenamiento territorial profundo que lleve a una

Colombia regional unitaria, semejante a la propuesta de Fals B. [1999]; un visionario en este tema.

Fals B. [1996] muestra que por su endemoniada geografía y su particular forma de poblamiento, Colombia es esencialmente un país de regiones diversas con fuerte identidad y habla de ocho regiones: Caribe, Pacífico Norte, Pacífico Sur, Andina Norte, Andina Central, Andina Sur, Orinoquía y Amazonía. Otros autores consideran que la diversidad es mayor y más profunda. Ahí existe una cierta controversia, pero la visión de Fals Borda —que no concibe como una pura realidad física sino como una expresión histórica y social— es contundente en un punto: las diversas regiones no se han visto, ni se ven, adecuadamente reflejadas e institucionalizadas por nuestro régimen territorial formal. La razón es que la división territorial, especialmente entre los diversos departamentos, es arbitraria porque responde a intereses políticos coyunturales.

Como Fals Borda tiene claro ese problema busca en la asamblea constituyente [1991] que se apruebe un ordenamiento territorial que se adecue a esa diversidad regional y que permita reconstruir la nación desde la movilización democrática de los territorios. Logra algunos avances, como la posibilidad de crear regiones que agrupen departamentos y provincias compuestas por diversos municipios. Pero es derrotado porque la constituyente mantiene la división clásica entre Nación, departamentos, municipios y que preserva las fronteras existentes entre las diversas entidades territoriales. La concesión a Fals Borda es postergar el tema: se autoriza que posteriormente, por medio de una Ley Orgánica, se puedan constituir provincias y regiones como entidades territoriales. La Constitución, Art. 290 [1991] establece que debe haber un examen periódico de los límites de las entidades territoriales.

Sin embargo, nada de eso ha ocurrido; hoy regiones y provincias no son verdaderas entidades territoriales, a lo sumo, algunas son regiones administrativas de planificación. Tampoco se realiza un examen de los límites entre nuestras divisiones administrativas, con lo cual continúa nuestro ordenamiento territorial disfuncional.

La discusión sobre la descentralización y democracia local no puede ser en Colombia un debate únicamente sobre reparto de recursos y

competencias entre la nación y las actuales entidades territoriales. Debe ir mucho más lejos. Para lograr un *robustecimiento simultáneo* del Estado y la democracia local se requiere un reordenamiento territorial profundo que lleve a una Colombia regional unitaria en los términos de Fals Borda, o a una especie de *regionalismo asimétrico*,³ semejante al español o al italiano: unas diez o doce regiones que reflejen nuestras diversidades territoriales y que sean todas institucionalmente robustas, pero no obligatoriamente con un régimen igual; donde sus competencias pueden ser diferentes, según sus capacidades e identidades históricas.

REFLEXIONES FINALES

El propósito de este artículo no es tanto ofrecer un listado de medidas específicas para lograr el *robustecimiento simultáneo* del Estado y la democracia, sino un esquema conceptual que permita mostrar la relevancia de este enfoque y discutir la pertinencia de diversas estrategias y reformas específicas. Es posible construir democracias constitucionales eficaces por un proceso simultáneo de fortalecimiento de las capacidades estatales y de profundización de la democracia y del Estado de derecho.

El país no está atrapado en el dilema de tener que optar entre autocracias eficientes y democracias incapaces. Sin embargo, esta estrategia intermedia requiere analizar cuidadosamente los efectos recíprocos de las medidas propuestas tanto para la democracia como para las capacidades estatales, a fin de salir del círculo vicioso y de la trampa en que están hoy Estados de América Latina y en particular en Colombia. Democracias precarias con Estados incapaces de proveer bienes públicos claves, entre ellos, la seguridad. Se puede tomar el camino de un círculo virtuoso en que la profundización de la democracia constitucional y el robustecimiento de la capacidad del Estado avancen simultáneamente y se fortalezcan mutuamente. Hay que reflexionar en las estrategias que mejor combinan esos dos propósitos.



³ Ver Rolla [2007] sobre las nociones de regionalismo y federalismo asimétricos.

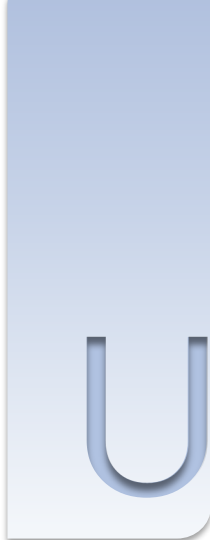
UNA RUTA QUE APENAS ARRANCA...

PERO EL TIEMPO APREMIA



CECILIA LÓPEZ MONTAÑO

Presidente de CiSoe, Exministra de Agricultura y Desarrollo Rural,
Exministra de Ambiente, Exdirectora del DNP.



Una mezcla de sorpresas y frustraciones dejan estos análisis que evidencian cambios en la realidad del país, algunos muy profundos, y muestran facetas poco conocidas que prenden grandes alarmas sobre el futuro de la vida de nuestra población. El sentimiento de profunda frustración es inevitable al notar que cada día somos más dos países. Una Colombia donde el desarrollo es una realidad y otra que se rezaga dolorosamente por no poder ser lo que debería: la gran prioridad de los gobiernos y también de la sociedad colombiana que vive distinto. Nuestro fraccionamiento no es nuevo, y a pesar de esfuerzos a lo largo de muchos años, la verdad es que para un importante sector de colombianos poco o nada mejora. Es desolador ver que Colombia sigue sin encontrar un camino sólido y permanente que revierta esta insostenible realidad.

Sin duda, una de las razones de peso es la forma como se planea el desarrollo del país; solo por período presidencial que cada cuatro años arranca prácticamente de cero. Aunque hay una tendencia a *construir sobre lo construido* en algunos temas, no siempre es en los que toca, ni como toca. Que muchos de los problemas estructurales de Colombia muestren pocos avances, que algunos se acentúen o sean recurrentes lo confirma. Por lo tanto, planear a corto plazo no funciona. Los problemas del país se configuran y se mantienen a lo largo del tiempo y de muchos gobiernos; entonces ¿por qué se espera solucionarlos con la política del gobierno de turno? Esa idea que promueve la necesidad de continuidad de una ideología política a lo largo de varios períodos presidenciales para consolidar una solución no solo es falsa sino que también descarta que por algo existen las Políticas de Estado.¹



¹ Una política de Estado recoge decisiones estratégicas de largo plazo de una nación que trascienden los períodos de gobierno y las ideologías partidistas en bien del interés común y

Esa es la idea detrás del proyecto **DE CARA AL 2050**, 24 años y seis períodos presidenciales para aportar ideas en 11 temas cruciales; los que aquí se analizan. ¿Por qué solo estos 11 sectores? Porque no todos los problemas de Colombia requieren soluciones de tan largo plazo, que beneficien igualmente a toda la población y porque cada gobierno debe tener libertad para priorizar otros distintos. ¿Ambicioso? Es posible, pero la historia muestra que ocho años continuos de planeación —como tuvieron los expresidentes Uribe y Santos— tampoco son suficientes. Es que ni siquiera bajo 20 años de gobiernos de la misma ideología —así cambie de nombre el partido político— se logra. La única alternativa es hacerlo distinto y solo una opción es viable: a través de políticas de Estado.

No es una tarea fácil porque requiere que la academia y la política no se aislen la una de la otra, sino que se entiendan, interactúen y se escuchen. Los académicos deben aprender a pensar en la viabilidad operativa de sus brillantes ideas y los políticos tienen que dejar de contar cuántos votos les trae una propuesta de política pública que suena bien, pero que es imposible de cumplir en el corto plazo. Estos dos grupos, tan distantes el uno del otro, tienen en común a Colombia, a su población. Los académicos conocen el país a fondo por sus indicadores, por su historia en datos, por su posición relativa frente al mundo. Los políticos conocen a la gente.

Para quienes comienzan los libros por las conclusiones —que no somos pocos—, este abrebocas pequeño, muy sencillo y lo más resumido posible busca despertar su interés en cada capítulo tomando palabras de sus autores, pero donde atrevidamente también se filtran preguntas personales. Y para los que leen los libros como toca es una síntesis de puntos destacables que no se deben olvidar.

Una de las características que diferencian este libro es contar con las reflexiones de tres reconocidos economistas de distintas tendencias que logran un consenso en el análisis y recomendaciones de política fiscal. Afirman que hoy, Colombia se enfrenta a una situación mucho más compleja de lo que con frecuencia se señala: una estructura de ingresos limitada y un gasto significativamente rígido. Suena muy



del desarrollo de ese país. No son temporales como sí lo son las políticas de gobierno; son sostenibles en el tiempo y se logran a través de consensos nacionales.

simple, pero se reconoce que el deterioro fiscal de 2025 es una manifestación reciente de una trayectoria que viene acumulándose desde hace por lo menos tres décadas. Por consiguiente, se requiere un análisis sobre los distintos factores que explican esta difícil situación cuyo impacto sobre los indicadores económicos se subestima con frecuencia. Esta compleja realidad se analiza de manera detallada, en un lenguaje lo más sencillo posible porque su mensaje implícito es fundamental.

La consecuencia de no resolver este tema la vivirá esa población que se limita a ver que el desempleo y la inflación bajan y que la economía crece, poco, pero crece. No dimensionan el impacto del desbalance fiscal sobre su diario vivir y creen que reducir ese gasto es una decisión fácil; se limita a no gastar tanto. Pero no es así; el 88% del gasto del Estado es inflexible, no se puede bajar porque son ordenes constitucionales, de leyes o gastos de funcionamiento del Estado. Entonces, la única solución no puede ser solo aumentar los ingresos. Pero... en este capítulo se debaten cuales deberían ser algunos elementos de esas políticas tanto hoy, como durante los próximos años. Eso se traduce en que una nueva reforma tributaria, o varias, es inevitable; como también lo es ampliar la base de contribuyentes y controlar los gastos inflexibles del PGN, pero esta vez, para que se diseñe con elementos claros de justicia social. Propuestas de políticas públicas tanto desde la estructura del gasto como desde el fortalecimiento de los ingresos fiscales son contribuciones claras para los equipos económicos de los próximos seis gobiernos.

Un gran cambio imposible de ignorar, pero que pocos ven, es el impacto de la nueva realidad demográfica del país que no se limita a variaciones en la estructura de nuestra población, sino que afecta directamente el desarrollo. La caída vertical en los nacimientos lleva a una drástica reducción de la fuerza de trabajo. La única forma de compensarla es aumentando la productividad de cada trabajador. Pero si esta no aumenta y hay cada vez menos trabajadores se produce menos, y por lo tanto, el país puede llegar a un crecimiento económico negativo antes de dos décadas. Este tipo de análisis que relaciona la demografía con la economía no se hace en Colombia

desde los años 70. Bienvenida de nuevo la *demografía económica*;² ¡qué falta nos hizo!

De hecho, una gran falla en el país es olvidar que toda la política social debe evaluar la naturaleza y el impacto del cambio demográfico en cada sector porque se presentan nuevas realidades. El envejecimiento tiene un impacto negativo en los sistemas de salud y pensiones. La caída de los nacimientos que es negativa porque se reduce la fuerza de trabajo es también positiva porque menos niños liberan recursos para mejorar cobertura y calidad de la educación. Y si la educación mejora tiene un efecto positivo en la productividad de los trabajadores; un círculo que solo se reconoce gracias a la *demografía económica*.

Colombia es un país de regiones, muy distintas y con desigualdades económicas enormes; pero donde la diferencia es más profunda es en la formación de su capital humano. Sin embargo, de lo más preocupante es la relación entre PIB *per cápita*, educación y crecimiento; es decir, las regiones con bajo PIB *per cápita* tienen bajo nivel educativo. Esto es aún más evidente cuando se compara la periferia con el centro del país. Pero además, es en este sector educativo donde convergen todas las brechas posibles: la urbana-rural, la de género, la de etnias, la interregional, e inclusive, la de acceso... a todo. Estas desigualdades en educación son uno de los factores más importantes que explican por qué Colombia es uno de los países más desiguales del mundo y con este tema surge una pregunta: ¿No será más fácil y rápido reducir sustancialmente la desigualdad mejorando la educación que esperar a que aumente el PIB? Lo primero requiere una inversión masiva en educación. Lo segundo depende de factores internos, externos, muchos sectores productivos y además dinámicos, pero sobre todo, de una fuerza de trabajo que hoy no tiene la formación necesaria.

De la preocupación por los cambios en la población se desprende otro grave problema de hoy: la crisis de la salud y la eterna búsqueda por un *sistema de salud sano*. Muchos critican el sistema actual sin entender realmente cómo funciona. Es cierto que es imperfecto,



² Álvaro López Toro, uno de los mejores profesionales en este campo, posicionó al país como pionero de la *demografía económica*.

tiene fallas serias pero también virtudes. Entre otros, dos grandes problemas son: [1] que no toma en cuenta esos cambios demográficos que generan altos costos como el envejecimiento de la población y por lo cual la UPC no crece al ritmo que se requiere; y [2] que la calidad no es adecuada ni suficiente. Dos virtudes indiscutibles son: [1] que la cobertura es casi universal y [2] que el gasto en salud es (era) mínimo para las familias. Tiene además un pecado absolutamente imperdonable: la Ley 100 se diseña para la Colombia urbana y olvida por completo, en todos los aspectos, las demandas del sector rural.

El otro reto en salud tiene grandes implicaciones fiscales porque debe: [1] aumentar el valor de la UPC del contributivo y del subsidiado; [2] incrementar entre 2% y 3% del PIB el gasto público en salud para cumplir las demandas de los cambios demográficos; y [3] ni hablemos de las deudas acumuladas por insuficiencias de la UPC, corrupción y otros, que nadie se atreve a calcular. En otras palabras, se agregan [1] a la crisis fiscal los costos de cumplir con el derecho fundamental de los colombianos a la salud; y también, [2] a nuestra baja productividad, una fuerza de trabajo que envejece, que no se regenera como antes, pero sobre todo, que no se puede enfermar.

La verdad es que Colombia lucha en medio de una economía que no se transforma y que no logra romper el círculo de bajo crecimiento, alta informalidad y persistente desigualdad por lo que no basta con políticas distributivas para avanzar en equidad. Pero ese círculo se puede quebrar si se deja atrás la idea de que crecimiento y equidad son independientes, porque no lo son en Colombia: son codependientes. ¿Cómo romperlo? A través de una transformación productiva que permite crecer y demandar una mano de obra más calificada que recibe mejores ingresos. Es decir, existe una relación entre la desigualdad y la vinculación, o no, al mundo productivo, pero también, con el tipo de trabajo que una persona consigue. Es muy sorprendente que en los hogares ricos hay más personas trabajando que en los pobres. En los primeros la mayoría son asalariados formales; en los segundos predomina el trabajo por *cuenta propia* y sin seguridad social. En este punto aparece una pregunta perversa: ¿Qué relación existe entre menos personas trabajando en los

hogares pobres y los subsidios gubernamentales para ese cuartil de la población colombiana? Una larga y tórrida discusión pendiente.

De este interesante análisis surge una idea que obviamente requiere mucha más reflexión. Si la transformación productiva puede ser una vía para reducir la desigualdad al demandar mano de obra más calificada, ¿hasta dónde el sistema productivo actual, que genera empleo formal insuficiente, tiene una cuota de responsabilidad en la inmensa desigualdad del país? Parece elemental, pero no lo es porque si esta pregunta se confirma, el sistema productivo del país tiene que mirarse de otra manera y no solo continuar buscando soluciones en las políticas sociales tradicionales.

Aquí aparece de nuevo la relación desigualdad-educación y la necesidad de la *demografía económica*. Los mayores de 25 años — un grupo poblacional predominante en la fuerza de trabajo— es el mejor ejemplo. Entre 2002 y 2023 los de hogares más pobres mejoran su educación pero la gran mayoría solo tiene primaria, mientras que la mayoría es profesional o técnico en los hogares más ricos. Entonces, la educación es un factor decisivo en la generación de ingresos, y por ende, está íntimamente relacionados con la productividad. Es decir, mano de obra con menor nivel educativo tiene menos oportunidad de trabajar en empresas altamente productivas, de recibir mejores ingresos y de ser parte de la transformación productiva que Colombia necesita.

Lo anterior necesariamente lleva a mirar el mercado laboral colombiano que —contrario al de otros países de la región— convive simultáneamente con dos problemas muy serios: alto desempleo y alta informalidad. Este sector es tremendamente heterogéneo porque el trabajador colombiano puede ser: [1] formal que son los asalariados y los independientes formales; y [2] informal (55%) que son los asalariados informales y los independientes entre los cuales están los jefes y los trabajadores por *cuenta propia*, pero también, los trabajadores *por subsistencia*. Por ello, la política laboral del país es muy compleja y se centra solo en el trabajador formal. Lo grave de esto es que las decisiones en favor de este tipo de trabajador generalmente afectan negativamente a los independientes formales y a los informales entre los cuales los *por subsistencia* son los más pobres y están sobrerrepresentados. Esta disparidad entre tipos de

trabajador colombiano demanda políticas laborales cuidadosas, que evalúen el costo y beneficio de su implementación sobre cada uno de los grupos.

La esencia de una política laboral es proteger los derechos de los trabajadores, la meta de un gobierno es aumentar la formalidad de su fuerza de trabajo para impulsar el crecimiento económico del país. Ese crecimiento demanda incrementar la productividad de la mano de obra. Y así volvemos a que esta última necesita una fuerza de trabajo educada. En otras palabras, la política laboral debe ir de la mano de la política educativa. Es tan dura la realidad del mercado de trabajo del país que es necesario reconocer que la responsabilidad del Estado sobre la productividad tiene un límite. Esta también depende de capacitación específica para el trabajo que la fuerza laboral realiza y allí es donde el empleador, público y privado, debe asumir la responsabilidad de continuar formando a su trabajador. Traer tecnología, innovación, capital, IA, etc. sin entrenar la mano de obra que debe utilizar esos instrumentos solo garantiza su entrada a la informalidad.

Como la meta es crecimiento económico que logre reducir la desigualdad en Colombia, una nueva realidad —no tan nueva pero incomprendida— obliga a replantear la mirada tradicional sobre el desarrollo, el crecimiento, la productividad y la población: el cambio climático. Un tema crucial que pocos entienden, muchos subestiman, pero que tiene enormes efectos y muy negativos si no se toma en cuenta. Ya se sabe que el país tiene emisiones de GEI menores al 0.57% del total generado por el mundo desarrollado [TWB 2023], y además, es parte de la Amazonía —reconocida como el pulmón del mundo—; la región que regula el clima global.

Por eso es muy preocupante que en Colombia se parta de un diagnóstico equivocado que este gobierno vende con cierto grado de éxito: que el sector minero-energético es el único y gran culpable de las *altísimas* emisiones de GEI del país. La verdad es que el sector energético colombiano es mucho menos contaminante que en otros países porque el 70% de la demanda de energía se cubre con recursos hídricos; y menos mal tenemos los *ríos voladores* para enfrentar sequías. Lo que sí es cierto es que el país está en la región

más vulnerable a los efectos del cambio climático —inundaciones, huracanes, sequías prolongadas y olas de calor—.

El diagnóstico correcto es que el sector agropecuario, el cuarto que más contribuye al PIB también es el principal contaminador con emisiones de GEI de 60% del total del país. Increíble el efecto que tiene el cambio en el uso de la tierra —deforestación y expansión de la frontera agrícola—; aunque nada más dañino que la ganadería extensiva y los bajos niveles de productividad que tratan de aumentar su producción con la ampliación de áreas cultivadas.

Sin embargo, lo que no se asocia claramente es que la baja productividad del sector también responde a que es el más afectado por el cambio climático —con fenómenos como *El Niño* y *La Niña*, especialmente fuertes en Colombia—. Y ni para qué entrar en detalles sobre el efecto del calentamiento de la tierra sobre la vocación natural de los cultivos. Obviamente, los ingresos de los trabajadores del campo —entre los más pobres del país y donde son mayores las brechas de desigualdad— son los más inestables. Es decir, el impacto del cambio climático no solo afecta nuestra biodiversidad y recursos hídricos, sino que además, pone en riesgo la estabilidad económica y social de la población rural al incidir tan drásticamente en el sector agropecuario. Por ello, más que medidas de *mitigación*, Colombia demanda estrategias de *adaptación* y ya está tarde para arrancar; como también lo está para comenzar a descarbonizar correctamente la economía.

No se trata solo de hacer una transición energética sino de que esta sea justa. El gran reto del país es resolver el trilema energético: ofrecer acceso universal a la energía eléctrica a precios justos, satisfacer la demanda actual y futura de energía así como mitigar posibles impactos ambientales del cambio climático. Este gobierno comete el error de solo enfocarse en *mitigar*. La política pública no puede olvidar que el objetivo primordial es generar bienestar de manera confiable; eso se logra a través del acceso universal a la energía a precios justos. Por su complejidad e impactos sobre la población y el crecimiento, la transición energética no puede ser apresurada y menos improvisada por los inmensos costos que genera como caídas en el PIB; un mensaje crítico para el diseño de esta transición.

En Colombia este tema es muy complejo porque la descarbonización de la economía está directamente ligada con el petróleo que es de los mayores contribuyentes a la economía nacional: en exportaciones, en impuestos, en creación de empleo formal, en recursos para las regiones o regalías, para solo mencionar algunos puntos clave. Reemplazar su aporte al crecimiento no es fácil; se necesita que otro sector lo sustituya en los mismos términos. Como no hay ninguno que puedo hacerlo de inmediato, se requiere transformar productivamente el que tenga el potencial para reemplazarlo. No es simple, ni rápido, y menos improvisado. Pero sí hay uno con un enorme potencial; paradójicamente es el que más contamina y el más afectado por el cambio climático: el sector rural, el primero en fila para hacer la transformación productiva que Colombia necesita.

El campo colombiano, mi campo; sí, ese donde se concentran grandes problemas del desarrollo nacional, y sí, ese con un potencial inmenso. Resolver lo primero y actuar sobre lo segundo acelera el crecimiento del país, cierra brechas sociales, aporta al cambio climático y a la transición energética, pero sobre todo, enfrenta la *nueva violencia* con lo que ayuda a fortalecer la democracia. Y solo con eso es suficiente para forzar un cambio estructural en la aproximación al sector rural y su inclusión prioritaria en la agenda del crecimiento sostenible, productivo e incluyente de los próximos 100 años, pero 24 para arrancar puede darle el impulso para seguir.

Pero hay más, mucho más. Lo más doloroso es tener que aceptar que el sector rural no es uno sino dos: uno moderno y uno tradicional; uno que exporta y otro que alimenta a los colombianos. Esta es una realidad que muy pocos descubren, pero que tiene que cambiar, ya. La ruralidad no solo se estudia, se vive y solo así se entienden sus indicadores, lo que implica para su población ese 9.9% de contribución del sector al PIB; pero sobre todo, cómo vive el sector tradicional esa inmensa brecha rural-urbana. Sin salud porque la Ley 100 los ignora, sin pensión porque su informalidad es del 86%, prácticamente sin educación por falta de infraestructura, enormes distancias, profesores heroicos pero sin el nivel que exigen los retos del crecimiento económico. Y además, sin tierra, sin créditos, sin tecnología y sin seguros para proteger sus cosechas de este cambio

climático que los sorprende y los golpea. Peor aún, recién salido de un largo conflicto armado para caer en una *nueva violencia*, distinta, rodeado de amigos-enemigos y con un gobierno ausente que solo promete. La lista de obstáculos y tareas es infinita; pero se puede si se construye la **RUTA RURAL 2050**.

Otro tema que necesita entenderse mejor, que existe y es más grave de lo que se percibe es el de la *nueva violencia*. Y hasta en esto hay dos Colombia: se vive en lo rural pero también en lo urbano. Es complejo porque ya no se trata de grupos ilegales que buscan tomarse el poder nacional sino el total control del territorio, y por ende, de su población. El país no dimensiona aun lo que significa que algunos de estos grupos se especializan en la producción para mercados globales que dinamizan la circulación monetaria en los mercados locales. La pregunta inevitable frente a esta situación es ¿qué tan aplicables son los instrumentos de política económica tradicional cuando una parte importante de la periferia tiene una economía paralela que se mueve entre lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal? Donde además se desconoce su crecimiento, el empleo que genera, las reglas bajo las cuales opera. Muy preocupante.

Lo que sí se sabe es que frente a esta nueva realidad, el Estado no solo es débil sino también disfuncional. La institucionalidad no está diseñada para manejar estos problemas y las fuerzas armadas siguen luchando en un conflicto que ya terminó. La *nueva violencia* es distinta y demanda respuestas diferentes. De hecho, la inseguridad urbana no es simple inseguridad; es el posicionamiento de milicias de grupos ilegales que cogobiernan en barrios marginales, en zonas de negocios informales y en espacios de control por el crimen organizado. Grave, muy grave.

Un Estado que no logra entender qué pasa en zonas y áreas el país, con una institucionalidad que no puede responder a nuevos desafíos o retos como la *nueva violencia*, pero que además pierde control de su territorio rural, periférico y urbano trae a colación la pregunta: ¿qué tan fuerte es la democracia colombiana?

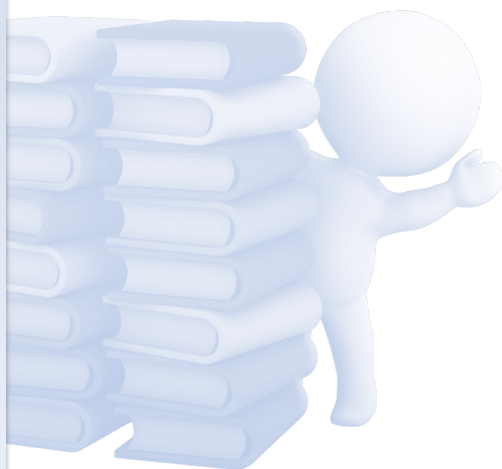
Sin duda, el país tiene rasgos democráticos insuficientes, pero reales y valiosos que no deben sacrificarse por diferencias ideológicas. Sin embargo, regiones tan disimiles y desconectadas, una población

distinta y dispersa, pero también con tanta desigualdad debilitan día a día la capacidad del Estado. Fortalecer la democracia comienza entonces por superar las desigualdades regionales y vigorizar su autonomía territorial. Es decir, Colombia sí debe apostarle a profundizar su democracia y a superar sus limitaciones pero por medios democráticos. En medio de tanta crisis, el país ya combina ser un Estado con capacidades precarias y un Estado de derecho relativamente robusto —con una separación de poderes fuerte y respeto a la independencia judicial— y esto no deja morir la fe en la idea de que es posible robustecer simultáneamente el Estado de derecho y la democracia; no es uno o el otro, es concentrarse en los dos al tiempo. Un mensaje necesario en medio de tanta complejidad.

Este corto recorrido por estos once temas fundamentales confirma la necesidad de planear nuestro país a largo plazo. Un largo plazo que empieza ya. De tal manera que **DE CARA AL 2050** no es un ejercicio menor sino una necesidad nacional; una que no termina en la última página de este libro. De hecho el trabajo más difícil apenas comienza, requiere un diálogo permanente con actores políticos, pero también con la sociedad civil y el sector privado para construir esas políticas de Estado que trasciendan el próximo gobierno y cinco más.

Con este análisis los académicos damos un primer paso para construir esa ruta de largo plazo que este país no puede seguir postergando y estamos dispuestos a sentarnos con los políticos que compartan la necesidad de pensar Colombia más allá de las próximas elecciones; y con los que no, también.

BIBLIOGRAFÍA





REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abril S., Davinson; Luis Melo V. y Daniel Parra A. (Abril S. et al.). **2020**. "Nonlinear Relationship between the Weather Phenomenon El Niño and Colombian Food Prices." *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 64, no. 4: 1059–1086. [August 17]. Australian Agricultural and Resource Economics Society Inc., Online. En URL: <https://tinyurl.com/25zz2cwc>.
- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (Acemoglu y Robinson). **2019**. *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. 1–576. [September 24]. Penguin Press, New York.
- Acosta N., Olga; Andrés Chitán C.; Ana María Iregui B.; Ligia Melo B.; María Teresa Ramírez G. y Jorge Rodríguez A. (Acosta N. et al.). **2026**. "Impacto Fiscal del Cambio Demográfico sobre la Educación en Colombia." *En Borradores de Economía* no. 1344: 1–74, [Enero 19]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://is.gd/GzDURS>.
- Adhikary, Maniklal y Melisha Khatun (Adhikary y Khatun). **2016**. "Issues of Convergence: Some Evidences of SAARC Countries." *En Handbook of Research on Global Indicators of Economic and Political Convergence*, ch. 6: 119–143. [July]. Scopus, India.
- Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), Colombia. **2025**. "Operaciones y Regalías: Estadísticas de Producción en Febrero 20, 2026." *Dashboard*: 1–7. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2c97539m>.
- Alaimo, Verónica; Melany Gualavisí; Juan Villa y Mariano Bosch (Alaimo et al.). **2017**. Measuring the Cost of Salaried Labor in Latin America and the Caribbean. *En Technical Notes*, no. IDB-TN-1291: 1–45. [June]. IDB, Online. En URL: <https://tinyurl.com/yvdywptkm>.
- Almeida, Alexander; Camilo Bohórquez P.; Leonardo Bonilla M. y Anabelle Couleau (Almeida et al.). **2025**. "Heterogeneous Effects of Rainfall Shocks on Food Prices in a Country with Diverse Agriculture." *Working Paper*, [n.a]. Banco de la República, Unpublished.

- Amodio, Francesco y Nicolás de Roux (Amodio y de Roux). **2024**. "Measuring Labor Market Power in Developing Countries: Evidence from Colombian Plants." *Journal of Labor Economics*, vol. 42, no. 4: 949–977. [August 20]. The University of Chicago Press, Online. En URL: <https://tinyurl.com/24s8552f>.
- André, Christophe; Peter Gal y Mattias Schief (André et al.). **2024**. Enhancing Productivity and Growth in an Ageing Society: Key Mechanisms and Policy Options. En *Working Papers*, no. 1807: 1–55. Dpt. Economics. [June]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/28k55tdj>.
- Aponte, Andrés; Luis Trejos y Charles Laratt S. (Aponte et al.). **2021**. "Hacia un Protagonismo Bipolar: el ELN en Venezuela." En *Centro de Pensamiento UN Caribe*. no. 46: 1–8. [Noviembre 18]. Universidad del Norte, Barranquilla. En URL: <https://tinyurl.com/29w38o4j>.
- Arena Marco; Alberto Garcia H.; Bihong Huang; Daria Kolpakova; Roberto Perrelli; Alpa Shah y Philippe Wingender (Arena et al.). **2025**. Macro-Fiscal Impacts of Colombia's Energy Transition Plan. En *Selected Issues Papers*, no. 145: 1–20. [September 12]. IMF, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2b6jvgrj>.
- Arias R., Fernando y Julián Parra P. (Arias R. y Parra P.). **2021**. "Pensiones y Reforma Pensional: Efectos Macroeconómicos del Envejecimiento en Colombia." En *Borradores de Economía* no. 1173: 1–29, [Septiembre 23]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/27k6oco6>.
- Arrow, Kenneth; Hollis Chenery; Bagicha Minhas y Robert Solow (Arrow et al.). **1961**. "Capital-Labor Substitution and Economic Efficiency." *The Review of Economics and Statistics*, vol. 43, no. 3: 225–250. [August]. MIT Press, Massachusetts. En URL: <https://tinyurl.com/22nunmla>.
- Arteaga, Julián; Nicolás De Roux; Margarita Gáfaró; Ana María Ibáñez y Heitor Pellegrina (Arteaga et al.). **2025**. "Farm Size Distribution, Weather Shocks, and Agricultural Productivity." En *Borradores de Economía* no. 1305: 1–70, [March 7]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2cu3znve>.
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Colombia. **2018**. "Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII) de Yacimientos No Convencionales." *Infografía*: 1–3. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2bbpg2wz>.

- Badilo S., Reynell y Luis Trejos R. (Badilo S. y Trejos R.). **2023**. "Entender al Clan del Golfo para Entender la Violencia Pos AUC en Colombia: Reflexiones sobre la Transformación del Crimen Organizado y sus Efectos sobre la Paz." *En Balances y Perspectivas del Cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia (2016-2022)*, ch. 8: 289–310. [Febrero 3]. de la Universidad del País Vasco, País Vasco. En URL: <https://tinyurl.com/22ypddol>.
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). **2023**. Desafíos Globales, Soluciones Regionales. América Latina y el Caribe Frente a la Crisis Climática y de Biodiversidad. *Reporte de Economía y Desarrollo*: 1–385. [Agosto 29]. CAF, Buenos Aires. En URL: <https://tinyurl.com/2cmgp2ud>.
- Banco de la República (BanRep), Colombia. **2025a**. "La Junta Directiva del Banco de la República Decidió por Mayoría Mantener Inalterada la Tasa de Interés de Política Monetaria en 9.25%." *En Minutas BanRep, Prensa Digital*: 1–4, [Diciembre 24]. Banco de la República, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2dgdufvd>.
- **2025b**. "Informe de Política Monetaria Julio 2025." 1–54. Dpt. Equipo Técnico de la Junta Directiva, [Agosto 4]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2b4bgurw>.
- **2025c**. "Mejor Desempeño del Empleo Asalariado y Análisis del Mercado Laboral Colombiano en el Contexto Latinoamericano." no. 36, *Reporte de Mercado Laboral*: 1–28. Dpt. Grupo de Análisis del Mercado Laboral, [Octubre 27]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2y93dkh4>.
- **2025d**. "Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República Julio 2025." *Informe*: 1–117. Dpt. Equipo Técnico de la Junta Directiva, [Agosto 1]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2cz44z92>.
- Bardey, David (Bardey). **2013**. "Competencia en el Sector Salud: Énfasis en el Caso Colombiano." *En Coyuntura Económica*. vol. XLIII, no. 2: 17–52. [Diciembre 15]. Fedesarrollo, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/28ekakz9>.
- **2015**. "Pagos por Desempeño en el Sistema de Salud Colombiano." *En Revista Monitor Estratégico* no. 7: 4–7, [Enero–Junio]. Superintendencia Nacional de Salud, Online. En URL: <https://tinyurl.com/22w845sk>.
- Bardey, David y Giancarlo Buitrago (Bardey y Buitrago). **2016**. "Integración Vertical en el Sector Colombiano de la Salud." *En Revista Desarrollo y Sociedad*. no. 77: 231–262. [Segundo semestre 2016]. Universidad de Los Andes, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2df2t3y4>.

- **2019.** "La Macroeconomía de los Gastos en Salud en Colombia." *Informe AFIDRO*. [n.a]. AFIDRO, Unpublished.
- Bardey, David; Arturo Harker y Daniela Zuluaga (Bardey et al.). **2021.** "Price Cap Regulation in the Colombian Pharmaceutical Market: An Impact Evaluation." *no. 1195, TSE Working Paper*: 1–40. [March 5]. Toulouse School of Economics, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2xohettz>.
- Bardey, David y Álvaro Riascos (Bardey y Riascos). **2022.** "Reforma a la Salud: los Pros y los Contra." En *Nota Macro. no. 45*: 1–5. Dpt. Facultad de Economía. [Octubre 19]. Universidad de Los Andes, Online. En URL: <https://tinyurl.com/26bfmdmkc>.
- Bento, Pedro y Diego Restuccia (Bento y Restuccia). **2020.** "On Average Establishment Size across Sectors and Countries." *Journal of monetary economics*, vol. 117: 220–240. [January]. Elsevier, Online. En URL: <https://tinyurl.com/23qzmzp3>.
- Berdegúe, Julio (Berdegúe). **2023.** "Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria." *Documento Especial preparado para la ministra de Agricultura*: 1–11, [Febrero 17]. MADR, Unpublished.
- Bernal, Raquel; Marcela Eslava; Marcela Meléndez y Alvaro Pinzón (Bernal et al.). **2017.** Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms's Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform. En *Thecnical Notes*, no. 1268: 1–50. Dpt. Labor Market and Social Security. [April 12]. IDB, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2akklxfid>.
- Blattman, Christopher; Gustavo Duncan; Benjamin Lessing y Santiago Tobón (Blattman et al.). **2024.** "Gang Rule: Understanding and Countering Criminal Governance." *The review of Economic Studies*, vol. 92, no. 3: 1497–1531. [September 5]. Oxford University Press, Online. En URL: <https://tinyurl.com/23mlaxqy>.
- Bloem, Michael y Jesús Villero (Bloem y Villero). **2024.** "College Opportunity and Teen Fertility: Evidence from Ser Pilo Paga in Colombia." *Journal of Development Economics*, vol. 171, no. 103321: 1–29. [October]. Elsevier, Online. En URL: <https://tinyurl.com/27egxm35>.
- Bloom, David (Bloom). **2011.** "7 Billion and Counting." *Science*, vol. 333, no. 6042: 562–569. [July 29]. American Association for the Advancement of Science, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2cxclg7v>.
- Bloom, Nicholas; Ruobing Han y James Llang (Bloom et al.). **2024.** "Hybrid Working from Home Improves Retention without Damaging Performance." *Nature*, vol. 630, no. 27: 920–925. [June 12]. Springer Nature, Online. En URL: <https://tinyurl.com/28t8xkrs>.

- Bloom, Nicholas; James Llang; John Roberts y Zhichun Ying (-----). **2014**. "Does Working from Home Work? Evidence from a Chinese Experiment." *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 130, no. 1: 165–218. [November 20]. Oxford University Press, Online. En URL: <https://tinyurl.com/26rwtzmt>.
- Bloomberg Markets (Bloomberg). **2026**. "Brent Crude Ice on February 24, 2026." en *Crude Oil & Natural Gas*. Bloomberg, Online. En URL: <https://tinyurl.com/hdlvq4n>.
- Bohórquez P., Camilo; Margarita Gáfaró; Karelys Guzmán F. y Alex Perez (Bohórquez P. et al.). **2025**. "Climate Risk and Access to Credit: Evidence from Colombian Potato Growers." En *Borradores de Economía* no. 1307: 1–32, [June 11]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/25x8ew7y>.
- Bollen, Kenneth (Bollen). **1989**. *Structural Equations with Latent Variables*. 1–514. [April 28]. John Wiley & Sons Ltd., New York. En URL: <https://tinyurl.com/22kg94lb>.
- Bonilla, Leonardo (Bonilla). **2011**. "Doble Jornada Escolar y Calidad de la Educación en Colombia." no. 143, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*: 1–53, [Abril]. Banco de la República, Cartagena. En URL: <https://tinyurl.com/29rdqbol>.
- Botero G., Jesús; Daniela Gallo y Ligia Melo B. (Botero G. et al.). **2026**. "Impacto Fiscal Agregado del Cambio Demográfico." *Working Paper*, [n.a]. Banco de la República, Unpublished.
- **2021**. "Towards a Low-Emissions Economy: The Role of Abatement Targets and Carbon Taxes." *Conference paper*: 1–8. [Junio 24]. Global Trade Analysis Project, Online. En URL: <https://tinyurl.com/25xflgus>.
- Brekke, Kurt; Tor Holmas y Odd Straume (Brekke et al.). **2011**. "Reference Pricing, Competition, and Pharmaceutical Expenditures: Theory and Evidence from a Natural Experiment." *Journal of Public Economics*, vol. 95, no. 7-8: 624–638. [August]. Elsevier, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2au99ap6>.
- Cabrales, Sergio y Juan Benavides (Cabrales y Benavides). **2025**. "Serie de Notas Técnicas sobre el Impacto del Déficit de Gas Natural y el Aumento de Precios para los Usuarios Finales." no. 2, *Presentación General*: 1–13. [Noviembre 4]. Fedesarrollo, Online. En URL: <https://tinyurl.com/23q3s3kg>.
- Cadena, Ximena; David Gelvez y Claudia Quintero (Cadena et al.). **2026**. "Educación Pertinente: Impulsando el Desarrollo Social y Productivo de Colombia." *Documentos de Recomendaciones*. [n.a]. Fedesarrollo, Unpublished.

- Cámara Colombiana de Bienes y Servicios de Petróleo, Gas y Energía (CAMPETROL). **2025**. "Balance Petrolero Primer Semestre de 2025." *Reporte*: 1–113. [Octubre 16]. CAMPETROL, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2c2pwrzv>.
- Cano, Alexander; Margarita Gáfaró; César Mantilla y Lina Restrepo (Cano et al.). **2025**. "Framing Insurance Decisions to Study Climate Change Adaptation: A Lab-in-the-Field Experiment with Colombian Farmers." *Working Paper*, [n.a]. Banco de la República, Unpublished.
- CEIC Data (CEIC). **2025**. "Colombia Co: General Government: Revenue: % of GDP." En *Government Finance Statistics - Colombia*, [January 30]. En URL: <https://tinyurl.com/26stqbyu>.
- Center for Environmental Data Analysis (CEDA), United Kingdom. **2019**. "CESM2 WACCM Model Output for the "Ssp245" Experiment." *Database*: n.a, [November 09]. National Center for Atmospheric Research, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2xkj4ufr>.
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS). **2025**. "Mapa de Riesgos para la Compra de Tierras de la Reforma Rural Integral." Autor: Cárdenas, Juan Camilo; Mónica Pinilla R.; Gustavo Cedeño y Valentina Arenas, *Documento de metodología técnica*: 1. [Octubre 22]. Universidad de Los Andes, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2cqkgdry>.
- Choudhury, Prithwiraj; Tarun Khanna; Christos Makridis y Kyle Schirmann (Choudhury et al.). **2024**. "Is Hybrid Work the Best of Both Worlds? Evidence from a Field Experiment." *The Review of Economics and Statistics*: 1–24. [February 09]. MIT Press, Massachusetts. En URL: <https://tinyurl.com/235vjcfu>.
- Cirera, Xavier y William Maloney (Cirera y Maloney). **2017**. The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up. *Book*: 1–217. [October 3]. TWB Group, Washington D.C. En URL: <https://tinyurl.com/232nn5l6>.
- Clausen, Jhonatan; Nicolas Barrantes; Elena Caballero y Henry Guillén (Clausen et al.). **2023**. "Exploring the Association between Multidimensional Poverty and Depression Using Structural Equation Models." *Applied Research in Quality of life*, vol. 19: 724–747. [December 15]. Springer Nature, Online. En URL: <https://tinyurl.com/29v3ocem>.
- Climate Hazards Center Infrared Precipitation with Stations (CHIRPS). **2025**. "Chirps3 Data Repository on February 27, 2026." *Database*: 1–4. Climate Hazards Center, Online. En URL: <https://tinyurl.com/25ejnrk7>.

- Collier, Paul y Anke Hoeffler (Collier y Hoeffler). **2004**. "Greed and Grievance in Civil War." *Oxford Economic Papers*, vol. 56, no. 4: 563–595. [October 1]. Oxford University Press, London. En URL: <https://tinyurl.com/2cttzh8z>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **2024**. La Dinámica Demográfica de América Latina y su Impacto en la Fuerza de Trabajo. 1–79. *Dpt. Observatorio Demográfico*. [Mayo 22]. CEPAL, Santiago de Chile. En URL: <https://tinyurl.com/2cyq7l6f>.
- Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), Colombia. **2025a**. "Seguimiento Fiscal Diciembre 2025." *Presentación*: 1–29, [Diciembre 12]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/26me3b29>.
- **2025b**. "El CARF Prevé un Deterioro de la Situación Fiscal Estructural en 2025; la Deuda Sería Inferior a la Proyectada en el MFMP." *Pronunciamientos*: 1–8, [Noviembre 27]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/26hvnnyu>.
- **2025c**. "Documento de Perspectivas Fiscales de 2025 y 2026." *Documentos Técnicos*: 1–30, [Noviembre 27]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2d6xx2rj>.
- **2025d**. "Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal al Congreso de la República de Colombia Abril 2025." *Informe*: 1–99, [Abril 30]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2bzswnf4>.
- **2025e**. "Análisis del Presupuesto General de la Nación 2026." *Análisis del PGN*: 1–23, [Agosto 29]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/25j6bgkm>.
- **2026**. "El CARF Estima que el Aumento del Salario Mínimo de 2026 que Fue Decretado por el Gobierno Tiene un Alto Impacto Fiscal." Autor: CARF no. 22, *Comunicado*: 1–3, [Enero 2]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/288cym88>.
- Corporación Financiera Colombiana S.A (Corficolombiana). **2025**. "Alivio del FEPC: La Otra Cara de los Menores Precios del Petróleo." *Informe Semanal*: 1–24. *Dpt. Dirección Ejecutiva de Investigaciones Económicas*. [Mayo 12]. Corficolombiana, Online. En URL: <https://tinyurl.com/287wuzoc>.
- Dávila, Carmen y Alfredo Rueda (Dávila y Rueda). **2013**. "La Competencia en el Modelo de Aseguramiento en Salud en Colombia." *Dpt. Gobierno y Políticas Públicas. Advisor*: Rodríguez, Óscar: 1–122. Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C.

Deas, Malcolm y Jorge Giraldo R. (Deas y Giraldo R.). **2024.** *Dos Reflexiones Colombianas a Partir de Norbert Elias*. 1–68. [Junio 10]. EAFIT, Medellín. En URL: <https://tinyurl.com/2bn9ylc6>.

Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación (Colciencias), Colombia. **2014.** "Análisis del Ecosistema de Innovación. Instrumentos de Apoyo a la Innovación (2010-2013)." Autor: Cuervo, Claudia y Andrés Leon, *Documento de Trabajo*: 1–47, [Febrero 28]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2ydbhf8z>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia. **2021.** "Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018." 1–38. Dpt. Dirección de Censos y Demografía, [Enero 18]. República de Colombia, Online. En URL: Informe <https://tinyurl.com/29qd7txv>; Microdatos <https://tinyurl.com/29fvysn8>.

----- **2024a.** "Educación Formal (EDUC): Información 2023 por Departamento." *Database*: 1–7, [Junio 28]. República de Colombia, Online. En URL: Portal <https://tinyurl.com/2d8hb684>; Datos <https://tinyurl.com/28xxbb8t>.

----- **2024b.** "Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2022." *En Indicadores del Mercado Laboral, Database*: 1–450. Dpt. Dirección de Metodología y Producción Estadística, [Marzo 8]. República de Colombia, Online. En URL: Microdatos <https://tinyurl.com/2nca42n8>; Informe <https://tinyurl.com/29okkat3>.

----- **2024c.** "Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2023." *En Indicadores del Mercado Laboral*: 1–471. Dpt. Dirección de Metodología y Producción Estadística, [Marzo 11]. República de Colombia, Online. En URL: Microdatos <https://tinyurl.com/2dfmrjqp>; Informe <https://tinyurl.com/27aodrzg>.

----- **2025a.** "Principales Resultados Gran Encuesta Integrada de Hogares." Autor: DANE, *Presentación*: 1–43, [Diciembre 30]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/24baf1gm>.

----- **2025b.** "Producto Interno Bruto (PIB) por Departamento 2024 Preliminar." *En Cuentas Departamentales, Boletín Técnico*: 1–20, [Mayo 30]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2d2hs5ld>.

----- **2025c.** "Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2024." *En Indicadores del Mercado Laboral, Database*: 1–472, [Febrero 12]. República de Colombia, Online. En URL: Microdatos <https://tinyurl.com/23nkn4n>; Informe <https://tinyurl.com/28382g86>.

- **2025d.** "Principales Agregados Macroeconómicos 2005-2024pr." *Database:* 1-7, [Junio 27]. República de Colombia, Online. En URL: Portal <https://tinyurl.com/y593f9mp>; Datos <https://tinyurl.com/2a63y44b>
- **2025e.** "Productividad Total de los Factores." *Presentación:* 1-52, [Diciembre 1]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/27oftmpp>.
- **2025f.** "Mercado Laboral de la Población Campesina Trimestre Octubre - Diciembre 2025." *Boletín Técnico:* 1-17, [Febrero 12]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/22wcocbm>.
- **2025g.** "Población Nacional 1950-2017 y 2018-2070, Base CNPV 2018." *En Proyecciones y Retroproyecciones de Población, Database:* n.a, [Julio 18]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/y3hj292t>.
- **2025h.** "Principales Indicadores - Crecimiento Poblacional a Nivel Nacional 2018-2070 y Regional 2018-2050." *En Proyecciones componentes del cambio demográfico:* 1-4, [Julio 30]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2ck9m3ng>.
- **2025i.** "Datos de Nacimientos en Colombia en Febrero 24, 2026." *Database:* n.a, [Enero a diciembre]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/26eydnlm>.
- **2025j.** "Pobreza Monetaria 2024." *Boletín Técnico:* 1-26, [Julio 24]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2xp63ao3>.
- **2025k.** "Demografía Rural en Colombia." *En Informes de Estadística Sociodemográfica Aplicada no. 22:* 1-45, [Abril 25]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2dqpthzn>.
- **2025l.** "Pobreza Multidimensional: Anexo Departamental." *Database:* 1-13, [Abril 22]. República de Colombia, Online. En URL: Portal <https://tinyurl.com/2j6k7oh5>; Datos <https://tinyurl.com/26hcp8al>.
- **2026a.** "Ocupación Informal Trimestre Móvil Septiembre - Noviembre 2025." *Boletín Técnico:* 1-17, [Enero 16]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2dgsa3lo>.
- **2026b.** "Colombia, Exportaciones de Café, Carbón, Petróleo y sus Derivados, Ferroníquel y no Tradicionales. 1992-2025p (Diciembre)." *Database:* 1-1, [Febrero 3]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/24lvjngn>.
- **2026c.** "Producto Interno Bruto (PIB) 2025 Nacional Trimestral." *Boletín Técnico:* 1-7, [Enero 1]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/y593f9mp>.

----- **2026d.** "Anexo Mercado Laboral Diciembre." *Database*: 1–21, [Enero 30]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/27mtzhf7>.

----- **2026e.** "Mercado Laboral Según Sexo Trimestre Móvil Septiembre - Noviembre 2025." *Boletín Técnico*: 1–16, [Enero 16]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/27apnq4>.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), Colombia. **2014.** "Misión de Transformación del Campo." *Informe*: 1–47, [Octubre]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2xzpi4d4>.

----- **2024.** "Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral (Rri)." *Webpage*: 1–4, [Julio 19]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/24tj443k>.

----- **2025a.** "SIIPO V2.0. Avance por Punto del Acuerdo de Paz." *Visor de Datos*: 1–3, [Noviembre 30]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2ccc5wgx>.

----- **2025b.** "Exportaciones de Colombia se Contraen 2.1% en Mayo Debido a las Menores Exportaciones de los Combustibles e Industrias Extractivas." *Informe*: 1–9. *Dpt.* Dirección de Estudios Económicos, [Julio 8]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/26xsd6fv>.

----- **2025c.** "Manual para la Distribución de los Recursos del Sistema General de Participaciones." 1–42, [Noviembre 20]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2c8f7m7c>.

----- **2026.** "Repositorio de Evaluaciones en Marzo 11, 2026." *Sinergia 2.0*: 1–4, [Marzo]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/26mylfoq>.

Desmet, Klaus; Dávid Nagy y Esteban Rossi-Hansberg (Desmet et al.). **2025.** "Human Capital Accumulation across Space." En *NBER Working Paper Series*. no. 34310: 1–37. [October 1]. National Bureau of Economic Research, Massachusetts. En URL: <https://tinyurl.com/2ago2b6u>.

Di Tommaso, Maria (Di Tommaso). **2007.** "Children Capabilities: A Structural Equation Model for India." *The Journal of Socio-Economics*, vol. 36, no. 3: 436–450. [June]. Elsevier, Online. En URL: <https://tinyurl.com/227zao3j>.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Colombia. **2005.** "El Sistema Tributario Colombiano: el Impacto sobre la Eficiencia y la Competitividad." *Estudios Externos*: 1–149, [Agosto 23]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/24fwvjba>.

- **2025.** "Estadísticas de Recaudo Anual por Tipo de Impuesto 1970 - 2025." *Database*: 1–1, [Diciembre]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2amzofgh>, <https://tinyurl.com/2acyzlkky>.
- Doria, Daniela; Laura Castillo; Leodanis Fonseca; Germán Arrieta y Kelly Romero A. (Doria et al.). **2021.** "Embarazo Adolescente en Colombia: Una Revisión Bibliográfica." *Búsqueda*, vol. 8, no. 2: e587. [August 11]. Corporación Universitaria del Caribe, Online. En URL: <https://tinyurl.com/26yc92lx>.
- Dorling, Danny y Stuart Gietel B. (Dorling y Gietel B.). **2017.** *Why Demography Matters*. 1–224. [December 26]. Polity Press, New York.
- Duncan, Gustavo (Duncan). **2014.** *Más que Plata o Plomo: el Poder Político del Narcotráfico en Colombia y México*. 1–371. [Febrero]. Debate, Bogotá D.C.
- **2022.** *¿Para Dónde Va Colombia?*: 1–240. [Octubre 1]. Debate, Bogotá D.C.
- **2024.** "La Nueva Violencia." *En Cambios y Continuidades en el Conflicto - a Diez Años de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*, ch. 4: 124–158. [Marzo 28]. Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2638ynom>.
- Duque M., Iván y Emilio Archila P. (Duque M. y Archila P.). **2021.** *Paz con Legalidad un Camino de Hechos Hacia la Paz*. 1–461. [Diciembre]. Intermedio Editores S.A.S, Bogotá D.C.
- Ecopetrol (Ecopetrol), Colombia. **2019.** "Ecopetrol Entra a la Cuenca Permian Mediante un Acuerdo de Inversión con Oxy en Activos de Producción no Convencional." *Press Release*: 1–3, [Julio 31]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/24zoi3ye>.
- **2024.** "Comunicado a la Opinión Pública sobre los Saldos FEPC." *Comunicado*: 1–1, [Julio 6]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2by28tlr>.
- **2025a.** "Fortalecimiento de la Operación y Avances en Diversificación de la Matriz Energética." *Informe de Resultados*: 1–34, [Agosto 12]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2ytybp2e>.
- **2025b.** "Ecopetrol y Parex Resources Firman Nuevo Acuerdo para Exploración y Producción en el Piedemonte." *Noticia*: 1–1, [Diciembre 5]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2af5cagv>.

- Energy Institute (EI). **2025**. "2025 Energy Institute Statistical Review of World Energy." *Report*: 1–98. [May 29]. EI, London. En URL: <https://tinyurl.com/yvnb6bwf>.
- Ernst & Young (EY). **2021**. "Colombia Enacts 2021 Tax Reform." *Tax News Update*: 1–3. [September 20]. Ernst & Young Ltd., New York. En URL: <https://tinyurl.com/2a83urlw>.
- Eslava, Marcela; Álvaro García M. y Julián Messina (Eslava et al.). **2025**. "Inequality and Market Power in Latin America and the Caribbean." *Oxford Open Economics*, vol. 4, no. Supplement 1: i416–i425. *Research Article*. [March 03]. Oxford University Press, Online. En URL: <https://tinyurl.com/25ke3lum>.
- **2023a**. "The Size and Life-Cycle Growth of Plants: The Role of Productivity, Demand, and Wedges." *The review of Economic Studies*, vol. 91, no. 1: 259–300. [February 23]. Oxford University Press, Online. En URL: <https://tinyurl.com/23h85ysl>.
- Eslava, Marcela; Marcela Meléndez; Laura Tenjo y Nicolás Urdaneta (Eslava et al.). **2023b**. Business Size, Development, and Inequality in Latin America. A Tale of One Tail. En *Policy Research Working Paper*, no. 10584: 1–31. [October 6]. TWB Group, Online. En URL: <https://tinyurl.com/24trzfap>.
- **2026**. *Business Size, Development, and Inequality in Latin America: A Tale of One Tail*. [n.a]. Cambridge University Press, Unpublished.
- Eslava, Marcela y Marcela Meléndez (Eslava y Meléndez). **2026**. "Shaping the Playing Field for Economic Growth: Critical Regulatory Frameworks for Business in Latin America." [n.a]. TWB Group, Unpublished.
- EuroNews (EuroNews). **2020**. "Why Colombia Could Become the Next Exporting Giant." en *Colombia*. [December 16]. EUNews, Online. En URL: <https://tinyurl.com/yavywquk>.
- Fals B., Orlando (Fals B.). **1996**. *Región e Historia. Elementos sobre Ordenamiento y Equilibrio Regional en Colombia*. 1–105. [Febrero]. Tercer Mundo Editores, Bogotá D.C.
- **1999**. "Guía Práctica del Ordenamiento Territorial en Colombia: Contribución para la Solución de Conflictos." En *Análisis Político*. no. 36: 82–102. [Enero 1]. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2b4zvnza>.
- Farné, Stefano (Farné). **2024**. "Curiosidades de la Reforma Pensional." *Portafolio*, en *Análisis*. [Agosto 05]. Casa El Tiempo, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2crwxk8g>.

- Farné, Stefano; David Rodríguez; Kelly Silva y Andrés Escobar (Farné et al.). **2025**. "Incentivos Monetarios para la Formalización: un Análisis de Oferta Laboral para Colombia." En *Desarrollo y Sociedad*. no. 101: 25–46. Dpt. CEDE. [Tercer Cuatrimestre]. Universidad de los Andes, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/23z8ap3x>.
- Federal Reserve Economic Data (FRED). **2026**. "Crude Oil Prices: Brent - Europe on February 20, 2026." *Database*: 1–2, [Febrero]. US Federal Reserve Bank of St. Louis, Online. En URL: <https://tinyurl.com/ycva3y7x>.
- Fergusson, Leopoldo y Marc Hofstetter (Fergusson y Hofstetter). **2022**. "El Sistema Tributario Colombiano: Diagnóstico y Propuestas de Reforma." En *Documento CEDE*. no. 37, *Ensayo*: 1–40. [Octubre 26]. Universidad de Los Andes, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/28rpmcy4>.
- Fernández, Cristina (Fernández). **2025a**. "MSMEs and the Cost of Using Capital." En *Documentos de Trabajo*. no. 322: 1–20. Dpt. Facultad de Economía. [January]. Universidad del Rosario, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/22dvlctn>.
- **2025b**. "MSMEs and Informality: A New Employer-Employee Database for Colombia." En *Documentos de Trabajo*. no. 320: 1–29. Dpt. Facultad de Economía. [January]. Universidad del Rosario, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/244aevx2>.
- **2025c**. "The Impact of Tax Asymmetries on Labor and Business Informality: The Case of Colombia." En *Documentos de Trabajo*. no. 321: 1–24. Dpt. Facultad de Economía. [January]. Universidad del Rosario, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2y2dtw3j>.
- Fernández, Cristina y Leonardo Villar (Fernández y Villar). **2017**. "The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia." *Economía*, vol. 18, no. 1: 125–155. [Fall]. Brookings Institution Press, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2cg64g3a>.
- Fietz, Katharina; Clement Joubert; Hugo Ñopo; Alberto Ocampo; Truman Packard; Josefina Posadas y Lourdes Rodriguez (Fietz et al.). **2025**. (in)Formalizing Jobs in Latin America and the Caribbean: Taxes, Benefits, and Labor Markets Incentives. En *International Development in Focus, Book*: 1–276. [OCTOBER 6]. TWB Group, Washington D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2b9sc7dj>.
- Fitch Ratings (Fitch). **2025**. "Fitch Downgrades Colombia to 'Bb'; Outlook Stable." Autor: Francis, Richard; Todd Martinez y Erich A. Morales, *Rating Action Commentary*: 1–8. [December 16]. FitchRatings, Online. En URL: <https://tinyurl.com/29o6o9m5>.

- Flórez, Javier (Flórez). **2008**. "16 Años de la Circunscripción Nacional para Senado en Colombia: ¿Dónde Está el Espacio de Representación Nacional?", En *Desafíos*. vol. 18, no. Semestre I: 243–285. [Marzo 19]. Universidad del Rosario, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2abs2py6>.
- Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), Colombia. **2023**. "Línea Especial de Crédito Economía Verde." no. 7, *Infografía*: 1–1, [Marzo 31]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2b3d9u4d>.
- **2025**. "Línea de Transformación Productiva y Sostenible LTPS 2025. Por un Campo Más Sostenible." *Presentación*: 1–47, [Julio 11]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2cw9fvma>.
- Forero, Juan (Forero). **2024**. "Fondo de Estabilización de los Precios Combustibles: Impacto Macroeconómico e Incidencia sobre el Consumo de Recursos Energéticos." En *Documento CEDE*. no. 21: 1–38. Dpt. CEDE. [Mayo 27]. Universidad de Los Andes, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2ay7sh4x>.
- Fourier, Joseph (Fourier). **1824**. "Remarques Générales Sur Les Températures Du Globe Terrestre Et Des Espaces Planétaires." *Annales de Chimie et de Physique*, vol. 27, no. 2: 136–167 y 236–281. [Octubre]. Crochard, París.
- Fukuyama, Francis (Fukuyama). **2015**. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. 1–688. [September 17]. Profile Books, London.
- Fundación Empresarios por la Educación (FExE). **2026**. *Decisiones que Cambian la Educación: De la Preocupación a la Acción*. n.a. [Marzo 5]. Ariel, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/26w69ah3>.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). **2023**. "El Proyecto "Estado Mayor Central" Un Intento de Unificación Disidente." no. 38, *Informe*: 1–66. [Octubre]. FIP, Online. En URL: <https://tinyurl.com/244d6h93>.
- **2024**. "Segundo Año de Petro ¿Dónde Está el Cambio? Balance Territorial de la Paz Total." no. 40, *Informe*: 1–81. [Agosto 20]. FIP, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2bauthr7>.
- Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo). **2025**. "El Auge de las Remesas en Colombia y su Impacto Económico." no. Noticias: 1–1. [Septiembre 9]. Fedesarrollo, Online. En URL: <https://tinyurl.com/27guhqs7>.

- Fundación Saldarriaga Concha; Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo; Centro de Estudios en Protección Social y Economía de la Salud y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (FSC et al.). **2023**. "Misión Colombia Envejece - Una Investigación Viva." *Informe*: 1–597. [Marzo 30]. Fundación Saldarriaga Concha, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2cqbgsv7>.
- Galvis A., Luis (Galvis A.). **2024**. "Educación, Género e Informalidad Laboral en las Áreas Urbanas de Colombia." *En Documentos de Trabajo sobre Economía Regional no. 332*: 1–59, [Diciembre 13]. Banco de la República, Cartagena. En URL: <https://tinyurl.com/29bsr3ab>.
- García V., Mauricio (García V.). **2017**. *El Orden de la Libertad*. 1–254. [Enero]. Fondo de Cultura Económica, México. En URL: <https://tinyurl.com/2252yv26>.
- Gaviria, Alejandro; Carlos Medina y Carolina Mejía (Gaviria et al.). **2006**. "Assessing Health Reform in Colombia: From Theory to Practice." *Economía*, no. 7: 29–63. [Fall]. Latin American and Caribbean Economic Association, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2bshog3w>.
- Gestor del Mercado de Gas Natural (BEC). **2025**. "Análisis Disponibilidad de Gas 2026." *Presentación*: 1–20. [Septiembre 30]. Bolsa Mercantil de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2caugl28>.
- Giraldo R., Jorge (Giraldo R.). **2015**. *Las Ideas en la Guerra*. 1–240. [Noviembre]. Debate, Bogotá D.C.
- **2021**. *Democracia y Libertad: una Conversación Contemporánea*. vol. 5: 1–263. [Junio 22]. Lecturas Comfama, Medellín. En URL: <https://tinyurl.com/28zot48o>.
- Gollin, Douglas (Gollin). **2007**. "Nobody's Business but My Own: Self-Employment and Small Enterprise in Economic Development." *Journal of monetary economics*, vol. 55, no. 2: 219–233. [March]. Elsevier, Online. En URL: <https://tinyurl.com/29bej2q2>.
- Gómez, Hernando (Gómez). **2022**. *Entre la Independencia y la Pandemia. Colombia 1810 a 2020*. 1–781. [Abril]. Rey Naranjo Editores y Fundación Razón Pública, Bogotá D.C.
- Good, Catherine; Joshua Aronson y Michael Inzlicht (Good et al.). **2003**. "Improving Adolescent' Standardized Test Performance: An Intervention to Reduce the Effects of Stereotype Threat." *Applied Developmental Psychology*, vol. 24, no. 6: 645–662. [December]. Elsevier, Online. En URL: <https://tinyurl.com/26fo6628>.

- Gutiérrez, Francisco (Gutiérrez). **2014.** *El Orangután con Sacoleva: Cien Años de Democracia y Represión en Colombia (1910 - 2010)*. 1–527. [Abril]. Debate, Bogotá D.C.
- **2020.** *¿Un Nuevo Ciclo de la Guerra en Colombia?:* 1–216. [Noviembre 1]. Debate, Bogotá D.C.
- Hanson, Jonathan y Rachel Sigman (Hanson y Sigman). **2021.** "Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research." *The Journal of Politics*, vol. 83, no. 4: 1495–1510. [August 9]. The University of Chicago Press, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2caxos27>.
- Hanushek, Eric y Ludger Woessmann (Hanushek y Woessmann). **2020.** The Economic Impacts of Learning Losses. *En Education Working Papers*, no. 225: 1–24. [September 8]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/23cvhmkq>.
- Heckman, James (Heckman). **2011.** "The Economics of Inequality: The Value of Childhood Education." *American Educator*, vol. 35, no. 1: 31–47. [Spring 2011]. American Federation of Teachers, Online. En URL: <https://tinyurl.com/23gofb77>.
- Heckman, James y Ganesh Karapakula (Heckman y Karapakula). **2019.** "Intergenerational and Intragenerational Externalities of the Perry Preschool Project." *HCEO Working Paper Series*, vol. 2019, no. 033: 1–28. [May 20]. HCEO Global Working Group, Online. En URL: <https://tinyurl.com/27zdhha>.
- Heredia R., Liliana; Mauricio Salazar S. y Gabriel Millán A. (Heredia R. et al.). **2025.** "Tax Expenditures Country Report: Colombia." *En Tax Expenditures Lab*: 1–39, [September]. German Institute of Development and Sustainability (IDOS), and Council on Economic Policies (CEP), Bonn. En URL: <https://tinyurl.com/2bwkxe8e>.
- Hicks, John (Hicks). **1932.** *The Theory of Wages*. 1–405. First ed. [January]. Macmillan and Company Ltd., London.
- Hopenhayn, Hugo (Hopenhayn). **2014.** "Firms, Misallocation, and Aggregate Productivity: A Review." *Annual Review of Economics*, vol. 6: 735–770. [August]. Annual Reviews, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2bvjmngx>.
- **2016.** "Firm Size and Development." *Economía*, vol. 17, no. 1: 27–49. [October 1]. London School of Economics Press, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2yrt7uun>.
- Hsieh, Chang T. y Petar Klenow (Hsieh y Klenow). **2009.** "Misallocation and Manufacturing Tfp in China and India." *The Quarterly Journal of*

- Economics*, vol. 124, no. 4: 1403–1448. [November 1]. Oxford University Press, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2dayr87h>.
- Huila Noticias (HuilaNoticias). **2024**. "Grabación Entrevista a Alexander Díaz, Alias "Calarcá", Comandante del Bloque Jorge Briceño." en *Canal YouTube*. [Abril 23]. Huila Noticias, Online. En URL: <https://tinyurl.com/265ff2eq>.
- Huntington, Samuel (Huntington). **1968**. *Political Order in Changing Societies*. 1–492. Third ed. [October 1969]. Yale University Press, New Haven and London. En URL: <https://tinyurl.com/2yud45cz>.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), Colombia. **2025a**. "Acerca del Examen Saber Pro." *Descripción de Evaluaciones*: 1–2, [Diciembre 24]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2d5ah8m8>.
- **2025b**. "Acerca del Examen Saber 11." *Descripción de Evaluaciones*: 1–2, [Septiembre 23]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/26aer4h5>.
- **2025c**. "Dataicfes: Repositorio de Datos Abiertos del ICFES." *Database*: n.a, [Octubre 29]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2ddcm7vy>.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Colombia. **2024**. "Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones Atmosféricas de Colombia. Gases de Efecto Invernadero (1990-2021), Contaminantes Criterio y Carbono Negro (2010-2021)." *Presentación*: 1–78, [Noviembre 19]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/25lyja6p>.
- **2025**. "Catálogo de Datos Abiertos en Febrero 28, 2026." *Database*: n.a, [Febrero]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/28tez3bx>.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Colombia. **2023**. "Fragmentación y Distribución de la Propiedad Rural en Colombia." *Informe*: 1–93. Dpt. Dirección de Investigación y Prospectiva, [Abril 26]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/27ebu6kv>.
- Instituto Humboldt (Humboldt), Colombia. **2025**. "Geonetwork I2D en Febrero 28, 2026." *Portal de Datos*: n.a. Dpt. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos, [Febrero]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/27mczp7o>.

- Inter-American Development Bank (IDB). **2016**. Base de Datos del Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS). *Database*: n.a. Dpt. Social Protection and Labor Markets Division. [Julio 15]. IDB, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2xi7s5qu>.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). **2023**. Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 1–81, Lee, Hoesung; José Romero y The Core Writing Team (Eds.). [August 10]. IPCC, Geneva. En URL: <https://tinyurl.com/265u2vvy>.
- International Crisis Group (ICG). **2024**. "La Incógnita de la "Paz Total": Qué Hacer con los Gaitanistas." no. 105, *Informe Sobre América Latina*: 1–60. [Marzo 19]. ICG, Bruselas. En URL: <https://tinyurl.com/25gnwnlb>.
- International Energy Agency (IEA). **2023**. Emissions from Oil and Gas Operations in Net Zero Transitions. *World Energy Outlook*: 1–33. [Revised version June]. IEA Publications, Online. En URL: <https://tinyurl.com/27adjjvx>.
- International Foundation for Valuing Impacts (IFVI). **2024**. "Greenhouse Gas Emissions. Topic Methodology." *Environmental Methodology*: 1–55. [September 19]. IFVI, Online. En URL: <https://tinyurl.com/28xy5ug7>.
- International Labor Organization (ILO). **2025a**. Ocupación Según Sexo y Situación de Ocupación - Estimaciones Modeladas. *Database*: 1–1. [Diciembre 02]. ILO, Online. En URL: <https://tinyurl.com/28jura7e>.
- **2025b**. International Labour Standards and Human Rights. *Informative Note*: 1–2. [June 30]. ILO, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2y686alf>.
- International Monetary Fund (IMF). **2019**. Colombia: Selected Issues 2019. Autor: Fernandez C., Emilio; Roberto Schatan y Frederik Toscani, *En Country Report*, vol. 19, no. 107: 1–17. [Abril]. IMF, Washington D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2djf2cfn>.
- **2025a**. Colombia: 2025 Article IV Consultation. *En Country Report*, vol. 25, no. 280, *Press Release*: 1–83. [September 26]. IMF, Washington D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2a2g2vcq>.
- **2025b**. Colombia: Selected Issues 2025. Autor: Arena, Marco; Camila Casas; Sophia Chen; Daria Kolpakova; Roberto Perelli; Bihong Huang; Alberto Garcia H. y Shah et al., *En Country Report*, vol. 25, no. 281: 1–40. [September 15]. IMF, Washington D.C. En URL: <https://tinyurl.com/248ydnlt>.

- **2025c.** Interest Paid on Public Debt, Percent of GDP. *En Public Finances in Modern History, Database:* 1–1. [December]. IMF, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2xqvfa4t>.
- Iregui B., Ana; María Ramírez G.; Ligia Melo B. y Jorge Rodríguez A. (Iregui B. et al.). **2025.** "From Coverage to Achievement: Exploring Gender Gaps in the Colombian Education System." *En Borradores de Economía* no. 1301: 1–95, [January 17]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/25276ynn>.
- Jaramillo E., Juliana (Jaramillo E.). **2024.** "Simultaneous and Widespread: Colombia's Fertility Transition." *Population, Space and Place*, vol. 30, no. 8: e2845. [November]. John Wiley & Sons Ltd., Online. En URL: <https://tinyurl.com/27urxm67>.
- Jaramillo E., Juliana y Adriana Rodríguez (Jaramillo E. y Rodríguez). **2025.** "La Fecundidad en Colombia: Evolución Reciente y Factores Socioeconómicos Asociados." *En Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* no. 338: 1–43, [Diciembre 12]. Banco de la República, Cartagena. En URL: <https://tinyurl.com/23oxhlsm>.
- Johnson, Kyle (Johnson). **2023.** "Gobernanza Armada Ilegal: Dinámicas y Respuestas en Colombia." *En Documento de Trabajo*. no. 2: 1–44. [Agosto 13]. CAPAZ, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/24wymptz>.
- Kallestrup L., Malene; Alexander Marin; Seetha Menon y Jes Sogaard (Kallestrup L. et al.). **2024.** "Aging Populations and Expenditures on Health." *The Journal of the Economics of Ageing*, vol. 29, no. 100527: 1–11. [October]. Elsevier, Online. En URL: <https://tinyurl.com/24e2ykvb>.
- Kline, Rex (Kline). **2016.** *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*. 1–534. [November]. Guilford Press, New York.
- Kugler, Adriana; Maurice Kugler y Luis Herrera P. (Kugler et al.). **2017.** "Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform." *Economía*, vol. 18, no. 1: 3–40. [October 1]. London School of Economics Press, Online. En URL: <https://tinyurl.com/272wtsq7>.
- Lasso V., Francisco (Lasso V.). **2020.** "La Dinámica del Mercado Laboral Colombiano: Cuál Es el Rol de los Flujos de Trabajadores?", *En Borradores de Economía* no. 1120: 1–34, [Julio 14]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/24zsg9pv>.
- Lee, Ronald (Lee). **2008.** "Demographic Transition." *The New Palgrave Dictionary of Economics*: 433–438. [February]. Palgrave Macmillan, London. En URL: <https://tinyurl.com/2c3kc3e3>.

- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (Linz y Valenzuela). **1994.** *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives.* vol. 1: 1–194. [February 1]. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- López, Martha y Eduardo Sarmiento (López y Sarmiento). **2019.** "El Sistema Pensional en Colombia." *En Borradores de Economía* no. 1078: 1–49, [Junio 27]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/224nqn8e>.
- López M., Cecilia (López M.). **1996.** "Contrato Social Rural para Colombia." 1–19. *Dpt. MADR*, [Junio 2]. República de Colombia, Bogotá D.C.
- **2025.** "Colombia: Ruta 2050." *El Tiempo*, en *Economía*. [Septiembre 28]. Casa El Tiempo, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2bvmck9q>.
- **2026.** *Gobierno Petro ¿Solo una Pausa?:* 1–200. Primera ed. [Abril 17]. Planeta, Bogotá D.C.
- Lu, Zhengyao; Anna Schultze; Matthieu Carré; Chris Brierley; Peter Hopcroft; Debo Zhao; Minjie Zheng y Braconnot et al. (Lu et al.). **2025.** "Increased Frequency of Multi-Year El Niño–Southern Oscillation Events across the Holocene." *Nature Geoscience*, vol. 18: 337–343. [March 31]. Springer Nature, Online. En URL: <https://tinyurl.com/25fvhuog>.
- Madison, James (Madison). **1788.** *Federalist Papers No. 51: The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances between the Different Departments.* 1–3. [February 8]. US Library of Congress, Washington D.C. En URL: <https://tinyurl.com/y3epdtee>.
- Mancino, M. Antonella; Leonardo Morales y Diego Salazar (Mancino et al.). **2023.** "Signaling Worker Quality in a Developing Country: Lessons from a Certification Program." *En Borradores de Economía* no. 1259: 1–91, [December 21]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/22tifikxe>.
- Mann, Michael (Mann). **1984.** "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results." *European Journal of Sociology*, vol. 25, no. 2: 185–213. [November]. Cambridge University Press, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2xwu7ydx>.
- Marín L., Lucas; Manuel Fernández; María Vélez; Eduard Martínez G. y Paulo Murillo S. (Marín L. et al.). **2024.** "Coca-Based Local Growth and Its Socio-Economic Impact in Colombia." *En Documento CEDE*. no. 31: 1–63. *Dpt. Facultad de Economía, CEDE*. [August 20]. Universidad de Los Andes, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2btvn4hg>.

- Masduqi, Ali; Nur Endah; Eddy Soedjono y Wahyono Hadi (Masduqi et al.). **2010**. Structural Equation Modeling for Assessing of the Sustainability of Rural Water Supply Systems. *En Water Supply*, vol. 10, no. 5: 815–823. [December 21]. International Water Association, Online. En URL: <https://tinyurl.com/254splgg>.
- Mattsson, Hedda; Johanna Gustafsson; Sergio Prada; Laura Jaramillo O.; George Leckie; Juan Merlo y Merida Rodríguez L. (Mattsson et al.). **2024**. "Mapping Socio-Geographical Disparities in the Occurrence of Teenage Maternity in Colombia Using Multilevel Analysis of Individual Heterogeneity and Discriminatory Accuracy (MAIHDA)." *International Journal of Equity in Health*, vol. 23, no. 36: 1–18. [February 23]. BioMed Central Ltd., Online. En URL: <https://tinyurl.com/22ekpngf>.
- Mazzuca, Sebastián y Gerardo Munck (Mazzuca y Munck). **2020**. *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*. 1–98. [December 30]. Cambridge University Press, Online.
- McKenzie, David; Christopher Woodruff; Kjetil Bjorvatn; Miriam Bruhn; Jing Cai; Juanita Gonzalez U.; Simon Quinn y Sonobe et al. (McKenzie et al.). **2025**. "Training Entrepreneurs." *The Lits*, no. 4: 1–35. *Literature Review*. [November 5]. VoxDevLit, Online. En URL: <https://tinyurl.com/293piygg>.
- Mejía, Luis Fernando; Cristina Fernández y Sara Ramírez (Mejía et al.). **2025**. "Políticas para la Inclusión Social y Productiva." *Informe*: 1–30. [Diciembre 1]. Fedesarrollo, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2y5atlzv>.
- Melo B., Ligia; Luis Arango T.; Óscar Ávila M.; Jhorland Ayala G.; Leonardo Bonilla M.; Jesús Botero G.; Manuela Cardona B. y Crispin F. et al. (Melo B. et al.). **2023**. "Aspectos Financieros y Fiscales del Sistema de Salud en Colombia." *En Ensayos sobre Política Económica* no. 106: 1–92, [Octubre 2]. Banco de la República, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2d8u4re3>.
- **2020**. "El Presupuesto General de la Nación: Una Aproximación a las Partidas de Transferencias e Inversión." *En Borradores de Economía* no. 1136: 1–48, [Octubre 7]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2ba5z2lx>.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Colombia. **2025**. "Contador Oficial de la Reforma Agraria." *Infografía*: 1–3, [Noviembre 25]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/yscvqfxg>.

Ministerio de Educación Nacional (MEN), Colombia. **2021.** "SIMAT Sistema Integrado de Matrícula." *En Sistemas de Información, Definición:* 1–1, [Enero 12]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/255hfwsz>.

----- **2024.** "SNIES Bases Consolidadas de Estudiantes, Docentes y Administrativos de Instituciones de Educación Superior." *En Estadísticas, Database:* n.a, [Agosto 17]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/ymgenstd>.

----- **2025.** "MEN Indicadores de Educación Primera Infancia." *Database:* 1–1, [Diciembre 19]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/27lcse4t>.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda), Colombia. **2020.** "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020." *Reporte:* 1–409, [Junio 27]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2dksut74>.

----- **2022.** "Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles Soberanos de Colombia." *Marco de Referencia:* 1–54, [Agosto]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/29hcbx4u>.

----- **2023.** "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023. Estrategia Sostenible para la Transformación Social y Económica de Colombia." *Reporte:* 1–263, [Septiembre 11]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/287e5uy2>.

----- **2024a.** "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024. Estrategia Fiscal para la Reactivación Económica Sostenible." *Reporte:* 1–232, [Junio 27]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/29cs9bsz>.

----- **2025a.** "Minhacienda Culmina Operación de Venta Directa de TES por \$23 Billones a Inversionista Extranjero, la Más Importante Realizada a la Fecha." *Comunicado de Prensa:* 1–1, [Diciembre 19]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/29cgaw6e>.

----- **2025b.** "Actualización del Plan Financiero 2025." *Reporte:* 1–57, [Febrero 25]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2aw9rscd>.

----- **2025c.** "Cierre Fiscal Gobierno Nacional Central Cuarto Trimestre 2024." *Reporte:* 1–18, [Marzo 13]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2y43tvr4>.

----- **2025d.** "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025." *Reporte:* 1–273, [Junio 6]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/29v7gkkl>.

- **2026.** "Portal de Transparencia Económica en Marzo 4, 2026." *Ejecución Presupuesto por Sector: 1–2*, [Marzo]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/23vukkte>.
- Ministerio de Minas y Energía (MinMinas), Colombia. **2025a.** "ABC Proyecto de Ley: Regulación Justa y Democratización del Sector Energético." *Infografía: 1–10*, [Noviembre 12]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/26rrm4dx>.
- Moody's Ratings (Moody's). **2025.** "Moody's Ratings Downgrades Colombia's Ratings to Baa3 from Baa2, Changes Outlook to Stable." Autor: Merino, Renzo y Ariane Ortiz B.: 1–6. [June 26]. Moody's Ratings, New York. En URL: <https://tinyurl.com/24mrf79f>.
- Morales, Leonardo y Carlos Medina (Morales y Medina). **2016.** "Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia." *En Borradores de Economía no. 971: 1–49*, [November 28]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/25yh9ws7>.
- Morin, Edgar (Morin). **2020.** *Cambiamos de Vía: Lecciones de la Pandemia.* 1–112. [Octubre 29]. Paidós, Barcelona.
- Murillo, Nelson; Leonardo Tangarife y Fernán Fortich (Murillo et al.). **2025.** "Evasión y Elusión Fiscal en Colombia: Análisis de la Contribución de Personas Naturales (2017-2022)." *En Semestre Económico. vol. 28, no. 65: 1–26*. [Junio 17]. Universidad de Medellín, Online. En URL: <https://tinyurl.com/29zbdw8o>.
- Navarro C., Cesar (Navarro C.). **2025.** "Economic and Sectoral Convergence in Latin America and the Caribbean: An Analysis of Beta, Sigma, and Gamma Convergence." *Journal of Risk and Financial Management, vol. 18, no. 2: 1–22*. [January 28]. Multidisciplinary Digital Publishing Institute, Basel, Switzerland. En URL: <https://tinyurl.com/2boz6gnh>.
- Ningaye, Paul; Toimela Alexi y Takoutio Virginie (Ningaye et al.). **2012.** "Multi-Poverty in Cameroon: A Structural Equation Modeling Approach." *Social Indicators Research, vol. 113: 159–181*. [June 6]. Springer Nature, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2xknvbka>.
- Nino, Carlos (Nino). **1993.** "Presidencialismo y Reforma Constitucional en América Latina." *Revista de Estudios Políticos, vol. Año 10, no. 3: 51–68*. [Agosto]. CEPC, España.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández B. (Nohlen y Fernández B.). **1998.** *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina.* 1–390. Primera ed. [Septiembre]. Nueva Sociedad, Caracas.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). **2018.** Biodiversity Conservation and Sustainable Use in Latin America. *OECD Environmental Performance Reviews*: 1–88. [December 19]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/22668trl>.

----- **2019.** OECD Economic Surveys: Colombia 2019. 1–174. [October]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/23f2gfhf>.

----- **2022.** Rural Policy Review of Colombia 2022. *OECD Rural Studies*: 1–277. [November]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/yvvoep3g>.

----- **2023a.** PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education. 1–492. [December 5]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/24rcytjr>.

----- **2023b.** Corporate Tax Statistics 2023. 1–87. [November]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/2b2nqt62>.

----- **2023c.** Pensions at a Glance 2023. 1–236. [December]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/2doynsr3>.

----- **2024.** OECD Economic Surveys: Colombia 2024. 1–134. [September]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/2ydc2jlx>.

----- **2025a.** Revenue Statistics 2025: Disentangling Personal Income Tax Revenue in OECD Countries. 1–366. [December 9]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/2vx9fhts>.

----- **2025b.** Tax Policy Reforms 2025: OECD and Selected Partner Economies. 1–70. [August]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/2439dcdd>.

----- **2026.** Minimum Relative to Average Wages Full-Time Workers. *Database*: 1–2. [March 3]. OECD Publishing, Online. En URL: <https://tinyurl.com/266n4amc>.

Organisation for Economic Cooperation and Development y The World Bank (OECD y TWB). **2020.** Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020. 1–160. [Junio 16]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/23qrc6eb>.

Organisation for Economic Cooperation and Development; Inter-American Center of Tax Administrations; Inter-American Development Bank y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OECD et al.). **2023.** Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2023. 1–211. [May 16]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/2bcsn3sq>.

- **2024.** Latin American Economic Outlook 2024: Financing Sustainable Development. *En Latin American Economic Outlook: 1–262.* [December 9]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/25kqykbp>.
- **2025a.** Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2025. 1–207. [May 27]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/27l6eml8>.
- **2025b.** Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2025: Colombia. 1–4. [Mayo 27]. OECD Publishing, París. En URL: <https://tinyurl.com/27fgfr8>.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC). **2025.** Annual Statistical Bulletin. 1–92. [August 1]. OPEC, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2css8vkk>.
- Otero, Andrea; Karina Acosta; Luis E. Arango; Danilo Aristizábal; Oscar Ávila; Óscar Becerra; Cristina Fernández y Flórez et al. (Otero et al.). **2025.** "Nueva Evidencia sobre la Informalidad Laboral y Empresarial en Colombia." *En Ensayos sobre Política Económica no. 108:* 1–75, [Febrero 19]. Banco de la República, Online. En URL: <https://tinyurl.com/29qct8fx>.
- Ouedraogo, Abdoulaye; Mehmet Tosun y Jingjing Yang (Ouedraogo et al.). **2018.** "Fertility and Population Policy." *GLO Discussion Paper, no. 163:* 1–38. *Discussion Paper.* [January 3]. Global Labor Organization, Maastricht. En URL: <https://tinyurl.com/232bu5zu>.
- Oxford Business Group (OBG). **2019.** "Reformed Tax Framework in Colombia Presents Challenges in the Sector." *Article:* 1–11. [July 8]. OBG, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2bnu2mgb>.
- Parra P., Julián y Juan Ladino R. (Parra P. y Ladino R.). **2025.** "Fuerza de Trabajo y Envejecimiento Poblacional." *En Borradores de Economía no. 1308:* 1–20, [Marzo 17]. Banco de la República, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/yvbcj7d3>.
- Pedraza, Diego; Javier Prieto y Luis Rubio (Pedraza et al.). **2025.** "Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria Presentada por el Gobierno Nacional Ante el Congreso de la República." *En Boletín Extraordinario, no. 3, Presentación:* 1–12. [Septiembre 5]. Deloitte Asesores y Consultores S.A.S., Online. En URL: <https://tinyurl.com/28pvhqua>.

- Pérez, Zulay; Myriam Gutiérrez; Vicente Torres; María Torres; Oswaldo Pérez; Maritza Sarmiento y Alberto Sanabria (Pérez et al.). **2017**. "Reforma Tributaria: Ley 1819 - Diciembre 29 de 2016." *Resumen Ejecutivo*: 1–74. [Enero 26]. KPMG Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2bka7xjw>.
- Pizarro, Eduardo (Pizarro). **2017**. *Cambiar el Futuro: Historia de los Procesos de Paz en Colombia (1981-2016)*. 1–418. [Enero 1]. Debate, Bogotá D.C.
- Plataforma Transición Energética (PTE). **2025**. "Perfil Energético de Colombia." *Reporte*: 1–30. [Agosto 13]. Uno Punto Cinco, Online. En URL: <https://tinyurl.com/27mqv8w5>.
- Portafolio (Portafolio). **2025**. "¿Sabía que Usted Paga un Seguro para Tener Luz? Así Funciona el Cargo por Confiabilidad." en *Energía*. [Agosto 31]. Casa El Tiempo, Online. En URL: <https://tinyurl.com/228opicp>.
- Prada, Sergio; Victoria E. Soto; Tatiana Andia; Claudia Vaca; Álvaro Morales; Sergio Márquez y Alejandro Gaviria (Prada et al.). **2018**. "Higher Pharmaceutical Public Expenditure after Direct Price Control: Improved Access or Induced Demand? The Colombian Case." *Cost Effectiveness and Resource Allocation*, vol. 16, no. 8: 1–8. [March 2]. BioMed Central Ltd., Online. En URL: <https://tinyurl.com/298s8ea6>.
- Restuccia, Diego y Richard Rogerson (Restuccia y Rogerson). **2008**. "Policy Distortions and Aggregate Productivity with Heterogeneous Establishments." *Review of Economics Dynamics*, vol. 11, no. 4: 707–720. [October]. Elsevier, Online. En URL: <https://tinyurl.com/288sunb7>.
- Robinson, James A. (Robinson). **2016**. "La Miseria en Colombia." En *Revista Desarrollo y Sociedad*. vol. 76, no. Primer Semestre: 9–90. Dpt. CEDE. [Febrero 26]. Universidad de Los Andes, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/29cxc279>.
- Rolla, Giancarlo (Rolla). **2007**. "El Desarrollo del Regionalismo Asimétrico y el Principio de Autonomía en los Nuevos Sistemas Constitucionales: un Acercamiento Comparativo." *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, no. 8: 243–260. [Julio–Diciembre]. Marcial Pons, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2d5o9etl>.
- Ropero, Sergio (Ropero). **2024**. "Energía Renovable en Colombia: Resolver el Trilema Energético." En *Planeación & Desarrollo, Ensayo*: 1–14, [Diciembre 27]. DNP, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/28w6pa7b>.

- Salazar, Lina; Maja Schling; Carmine De Salvo; Pedro Martel; Gonzalo Rondinone; Diana Tadeo; Massard Perez y Ortiz et al. (Salazar et al.). **2025a**. Productividad Agrícola en América Latina y el Caribe: Qué Sabemos y Hacia Dónde Vamos. 1–245. [Noviembre 12]. IDB, Online. En URL: <https://tinyurl.com/244vbe3g>.
- **2025b**. Agricultural Productivity in Latin America and the Caribbean: What We Know and Where We Are Heading. 1–238. [November]. IDB, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2y6pfsw0>.
- Samaniego, Brenda; Andrea Otero-Cortés y Leonardo Morales (Samaniego et al.). **2024**. "The Labor Market Effects of Facilitating Social Security Contributions under Part-Time Employment Contracts: Evidence from Colombia." *Labour Economics*, vol. 91, no. 102630: 1–19. [December]. Elsevier, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2dqzp3kq>.
- Sarkar, Apurbo; Jony Azim; Abdullah Asif; Lu Qian y Anamika Kor P (Sarkar et al.). **2021**. "Structural Equation Modeling for Indicators of Sustainable Agriculture: Prospective of a Developing Country's Agriculture." *Land Use Policy*, vol. 109, no. 105638: 105–638. [October]. Elsevier, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2cntrtcf>.
- Servicio Geológico Colombiano (SGC), Colombia. **2025**. "Portal de Datos Abiertos Sgc." *Database*: n.a, [Febrero 27, 2026]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/29apuyfp>.
- Shen, Ke; Feng Wang y Yong Cai (Shen et al.). **2020**. "Government Policy and Global Fertility Change: a Reappraisal." *Asian Population Studies*, vol. 16, no. 2: 145–166. [May 13]. Routledge, Online. En URL: <https://tinyurl.com/25osnkai>.
- Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia (SiB), Colombia. **2022**. "Biodiversidad de Colombia en el Mundo." *Webpage*: 1–2, [Agosto 23]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2cgo4sfg>.
- Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). **2025**. "Contexto Mercado Laboral Agropecuario 2024." no. 1056, *Revista Nacional de Agricultura*: 1–4. [Abril 10]. SAC, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2da286yb>.
- Solow, Robert (Solow). **1956**. "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, no. 1: 65–94. [February 1]. Oxford University Press, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2ym84ve3>.
- Stasavage, David (Stasavage). **2020**. *The Decline and Rise of Democracy: A Global History from Antiquity to Today*. 1–424. [June 2]. Princeton University Press, Princeton.

- Superintendencia Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios), Colombia. **2025**. "Principales Comercializadores Integrados al Operador de Red Diciembre." *En Información Tarifaria de Energía 2024, Informe*: 1–38, [Enero 16]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/287y9ges>.
- The World Bank (TWB). **2022a**. Análisis de Políticas de Apoyo al Sector Agropecuario en Colombia. Oportunidades de Mejoras en la Productividad Bajo un Modelo Sostenible. *Asesoría Técnica no Reembolsable*: 1–142. [Diciembre 31]. TWB Group, Online. En URL: <https://tinyurl.com/27bf7lg6>.
- **2022b**. Hoja de Ruta para la Acción Climática en América Latina y El Caribe 2021-2025. *Informe*: 1–29. Dpt. Oficina Regional de América Latina y el Caribe. [Agosto]. TWB Group, Online. En URL: <https://tinyurl.com/23g3myzp>.
- **2023**. Colombia Informe Sobre Clima y Desarrollo del País. *En Informes Sobre el Clima y Desarrollo de los Países*: 1–87. [Agosto 2]. TWB Group, Washington D.C. En URL: <https://tinyurl.com/24eztucy>.
- **2025a**. PIB Per Cápita (PPA \$ a Precios Internacionales Actuales). *Database*: 1–3. [Enero 28]. TWB Group, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2dnxvn27>, <https://tinyurl.com/2a5tetwc>
- **2025b**. Sustainable Energy for All (Se4all). *Database*: 1–1. Dpt. Energy Sector Management Assistance Program. [March 19]. TWB Group, Online. En URL: <https://tinyurl.com/233y674r>.
- **2026a**. PIB Per Cápita (UMN Actual) - Colombia. *Database*: 1–3. [Marzo 14]. TWB Group, Online. En URL: <https://tinyurl.com/23djzdd4>.
- **2026b**. Tasa de Pobreza de 8,30 Dólares al Día (PPA de 2021) (% de la Población). *Database*: 1–3. [Marzo 14]. TWB Group, Online. En URL: <https://tinyurl.com/26do8vyx>.
- Tirole, Jean (Tirole). **1988**. *The Theory of Industrial Organization*. 1–476. [Agosto 26]. MIT Press, London.
- Tribín U., Ana; Achyuta Adhvaryu; César Anzola B.; Oscar Ávila M.; Leonardo Bonilla M.; Juan Castro F.; Luz Flórez y Grajales O. et al. (Tribín U. et al.). **2020**. "Migración desde Venezuela en Colombia: Caracterización del Fenómeno y Análisis de los Efectos Macroeconómicos." *En Ensayos sobre Política Económica no. 97*: 1–76, [Octubre 9]. Banco de la República, Online. En URL: <https://tinyurl.com/254efec3>.

- Turra, Cassio y Fernando Fernandes (Turra y Fernandes). **2021**. La Transición Demográfica Oportunidades y Desafíos en la Senda Hacia el Logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. En *Documentos de Proyectos*: 1–87. [Abril 21]. CEPAL, Santiago de Chile. En URL: <https://tinyurl.com/25esly9l>.
- Tybout, James (Tybout). **2000**. "Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why?" *Journal of Economic Literature*, vol. 38, no. 1: 11–44. [March]. American Economic Association, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2924lk5m>.
- UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). **2021**. Reimagining Our Future Together: A New Social Contract for Education. 1–186. *Dpt. International Commission on the Futures of Education*. [November 1]. UNESCO, France. En URL: <https://tinyurl.com/2pkmpq88>.
- UN Food and Agriculture Organization; International Fund for Agricultural Development; Organización Panamericana de la Salud; UN World Food Programme y United Nations Children's Fund (FAO et al.). **2025**. América Latina y el Caribe - Panorama Regional de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición 2024: Fomentando la Resiliencia Frente a la Variabilidad del Clima y los Eventos Climáticos Extremos para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. 1–259. [Enero 27]. FAO, Santiago de Chile. En URL: <https://tinyurl.com/24lyet5p>.
- UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). **2020**. Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC). Novena Sesión de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático, *Informe*: 1–112. [Diciembre 10]. UN, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2qczryhd>.
- UN Office on Drugs and Crimes y Ministerio de Justicia y del Derecho (UNODC y MinJusticia). **2024**. Monitoreo de Territorios con Presencia de Cultivos de Coca: Resumen Ejecutivo 2023. 1–20. [Octubre 18]. UNODC, Online. En URL: <https://tinyurl.com/25qyo2ub>.
- Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), Colombia. **2025a**. "Escenarios de Capacidad Instalada por Tecnología a Febrero 20." En *Escenarios energéticos en Colombia*: 1–3, [Febrero]. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/244y6rn2>.
- **2025b**. "Boletín Estadístico de Minas y Energía 2020 - 2024 S1." *Boletín Estadístico*: 1–168, [Abril 7]. UPME, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/ym8sxfkr>.

- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Colombia. **2023**. "Indicador de Informalidad en la Tenencia de Tierra en Colombia Vigencia 2020." Autor: Neva, Nelson y Ricardo Prada, *Índice de Informalidad*: 1–80, [Julio 12]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2cz2kirh>.
- United Nations (UN). **2024a**. World Population Prospects 2024: Summary of Results. 1–80. *Dpt. Economic and Social Affairs, Population Division*. [July 11]. UN, New York. En URL: <https://tinyurl.com/2ct7plgh>.
- **2024b**. Total Fertility Rate on March 2, 2026. *Custom data acquired via website*: 1–6. *Dpt. Economic and Social Affairs, Population Division*. [March]. UN, New York. En URL: <https://tinyurl.com/2ytsfe7l>.
- Uprimny, Rodrigo (Uprimny). **2001**. "¿Una Forma de Gobierno Parlamentaria en Colombia?", *En Revista de Economía Institucional*. no. 5: 146–167. [Segundo Semestre]. Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2yxe6yhc>.
- **2024**. "¿Conviene el Parlamentarismo en Colombia y América Latina?" *CAMBIO*, en *Contenido Especial*. [Octubre 20]. Cambio Comunicaciones, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2dd3zxbp>.
- **2025**. "Estado, Seguridad y Democracia." *CAMBIO*, en *Imaginar la Democracia*. [Mayo 19]. Cambio Comunicaciones, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/ysc8v97l>.
- **2026**. "El Estado de Derecho en Colombia: Fortalezas, Debilidades y Desafíos." *En La Agenda que Colombia Necesita Una Agenda Nacional Prodemocracia 2026-2030*, ch. 1: 11–17. [Febrero 23]. Ariel, Bogotá D.C.
- Uprimny, Rodrigo y Mauricio García V. (Uprimny y García V.). **1999**. "El Nudo Gordiano de la Justicia y la Guerra en Colombia." *En Armar la Paz Es Desarmar la Guerra*, ch. 1: 19–40. [January 1]. CEREC, Bogotá D.C.
- Urdinola, Piedad (Urdinola). **2021**. "Demografía Colombiana: en Preparación para la Era del Envejecimiento." *En Descifrar el Futuro La Economía Colombiana en los Próximos Diez Años*, ch. 2: 111–175. [Abril]. Fedesarrollo, Bogotá D.C.
- Ureña C., Jaime (Ureña C.). **2004**. *Bolívar Republicano. Fundamentos Ideológicos e Históricos de su Pensamiento Político*. 1–255. [Abril]. Ediciones Aurora, Bogotá D.C.
- US Bureau of Labor Statistics (US BLS). **2024**. "The Rise in Remote Work since the Pandemic and Its Impact on Productivity." Autor: Wulff, Sabrina y Jill Janocha, vol. 13, no. 8, *Data News*: 1–6, [October 31]. BLS, Online. En URL: <https://tinyurl.com/23oj3kxm>.

- US Energy Information Administration (EIA). **2026**. "Europe Brent Spot Price Fob." *Database*: 1–2, [February 19]. EIA, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2dqu4dh>.
- Valencia, Andrés (Valencia). **2026**. "La Verdad sobre los 48 Billones de Pesos de Crédito Agropecuario de 2025." *Vanguardia*, en *Columnistas*. [Enero 21]. Vanguardia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/22ugd25f>.
- World Economic Forum (WEF). **2024**. Qué son los "Ríos Voladores" de la Amazonía y Cómo Les Afecta la Deforestación. Autor: Meineke, Michelle, *Naturaleza y Biodiversidad*: 1–6. [Julio 1]. WEF, Online. En URL: <https://tinyurl.com/28pdkccp>.
- XM Administradores del Mercado Eléctrico (XM), Colombia. **2025**. "18 Proyectos Nuevos Entraron en Operación para Fortalecer el Sistema Interconectado Nacional." *Comunicados*: 1–3, [Julio 11]. XM, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2y8c7ql8>.
- **2026a**. "Generación Real del Sin en Febrero 20, 2026." *Database*: 1–1, [Febrero]. Sinergox, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2amax6h2>.
- **2026b**. "CEN por Tipo Fuente Natural y Despacho en Febrero 20, 2026." *Database*: 1–1, [Febrero]. Sinergox, Online. En URL: <https://tinyurl.com/2y33nj3f>.

LEGISLACIÓN CITADA

- Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos (CNPMDM), Colombia. **2013**. "Circular 03 de 2013 Por la Cual se Establece la Metodología para la Aplicación del Régimen de Control Directo de Precios para los Medicamentos que se Comercialicen en el Territorio Nacional." 1–8, [Mayo 21]. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2c38xkdr>.
- Congreso de la República (CRCol). **1991**. Colombia: *Constitución Política de Colombia. Diario Oficial Gaceta Constitucional No 116*. [Mayo]: 1–119. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://bit.ly/2y3VjOZ>.
- **1993**. Colombia: *Ley 100 de 1993. Por Medio de la Cual se Crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se Dictan Otras Disposiciones. Diario Oficial 41148*. [Diciembre 23]: 1–89. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/y68mqnns>.
- **1994a**. Colombia: *Ley 164 de 1994. Por Medio de la Cual se Aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", Hecha en Nueva York el 9 de Mayo de 1992. Diario Oficial 41575*. [Octubre 28]: 1–15. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2y87c47c>.
- **1994b**. Colombia: *Ley 142 de 1994. Por la Cual se Establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios y se Dictan Otras Disposiciones. Diario Oficial 41433*. [Julio 11]: 1–74. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/ywz5qrwl>.
- **1994c**. Colombia: *Ley 143 de 1994. Por la Cual se Establece el Régimen para la Generación, Interconexión, Trasmisión, Distribución y Comercialización de Electricidad en el Territorio Nacional, se Conceden unas Autorizaciones y se Dictan Otras Disposiciones en Materia Energética. Diario Oficial 41434*. [Julio 11]: 1–29. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/22waemle>.
- **2006**. Colombia: *Ley 1098 de 2006. Por la Cual se Expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial 46446*. [Noviembre 8]: 1–40. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/y2qahrsq>.

- **2007a.** Colombia: *Ley 1151 de 2007. Por Medio de la Cual se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.* Diario Oficial 46700. [Julio 24]: 1–61. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://bit.ly/2KKLOH8>.
- **2007b.** Colombia: *Ley 1122 de 2007. Por la Cual se Hacen Algunas Modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se Dictan Otras Disposiciones.* Diario Oficial 46506. [Enero 9]: 1–15. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/y6tyky2d>.
- **2015a.** Colombia: *Ley Estatutaria 1751 de 2015. Regular el Derecho Fundamental a la Salud y se Dictan Otras Disposiciones.* Autor: Ministerio de Salud. Diario Oficial 49427. [Febrero 16]: 1–13. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/24p3wd8n>.
- **2015b.** Colombia: *Ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un Nuevo País".* Diario Oficial 49538. [Junio 9]: 1–81. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2as9albq>.
- **2016.** Colombia: *Ley 1819 de 2016. Por Medio de la Cual se Adopta una Reforma Tributaria Estructural, se Fortalecen los Mecanismos para la Lucha Contra la Evasión y la Elusión Fiscal, y Otras Disposiciones.* Diario Oficial 50101. [Diciembre 26]: 1–25. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://bit.ly/2J5hILy>.
- **2017.** Colombia: *Ley 1844 de 2017. Por Medio de la Cual se Aprueba el Acuerdo de París Adoptado el 12 de Diciembre de 2015, en París, Francia.* Diario Oficial 50924. [Julio 14]: 1–50. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/26h7smap>.
- **2018.** Colombia: *Ley 1931 de 2018. Por Medio de la Cual se Establecen Directrices para la Gestión del Cambio Climático.* Diario Oficial 50667. [Julio 27]: 1–8. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2ylnhwwj>.
- **2019.** Colombia: *Ley 2010 de 2019. Por Medio de la Cual se Adoptan Normas para la Promoción del Crecimiento Económico, el Empleo, la Inversión, el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y la Progresividad, Equidad y Eficiencia del Sistema Tributario, de Acuerdo con los Objetivos que sobre la Materia Impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se Dictan Otras Disposiciones.* Diario Oficial 51179. [Diciembre 27]: 1–79. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/27l43ecm>.

- **2021a.** Colombia: *Ley 2169 de 2021. Por Medio de la Cual se Impulsa el Desarrollo Bajo en Carbono del País Mediante el Establecimiento de Metas y Medidas Mínimas en Materia de Carbono Neutralidad y Resiliencia Climática y se Dictan Otras Disposiciones.* *Diario Oficial* 51896. [Diciembre 22]: 1–23. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2cmdjkdy>.
- **2021b.** Colombia: *Ley 2155 de 2021. Por Medio de la Cual se Expide la Ley de Inversión Social y se Dictan Otras Disposiciones.* *Diario Oficial* 51797. [Septiembre 14]: 1–36. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2c5wrihj>.
- **2021c.** Colombia: *Informe de Ponencia Negativa para Segundo Debate del Proyecto de Ley 027 de 2021 de Cámara y 046 de 2020 Senado.* [Septiembre 06]: 1–18. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/28cxrdjk>.
- **2021d.** Colombia: *Ley 2178 de 2021. Por Medio de la Cual se Otorga Seguridad Jurídica y Financiera al Seguro Agropecuario y se Dictan Otras Disposiciones a Favor del Agro.* *Diario Oficial* 51903. [Diciembre 30]: 1–6. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2aznl47x>.
- **2022a.** Colombia: *Ley 2277 de 2022. Por Medio de la Cual se Adopta una Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social y se Dictan Otras Disposiciones.* *Diario Oficial* 52247. [Diciembre 13]: 1–47. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/26qscoz>.
- **2022b.** Colombia: *Ley 2272 de 2022. Paz Total como una Política de Estado.* *Diario Oficial* 52208. [Noviembre 4]: 1–11. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/28jga82b>.
- **2024a.** Colombia: *Acto Legislativo 03 de 2024. Por el Cual se Fortalece la Autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios, se Modifica el Artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se Dictan Otras Disposiciones - Segunda Vuelta.* *Diario Oficial* 52982. [Diciembre 27]: 1–6. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2acp4zfv>.
- **2024b.** Colombia: *Ley 2427 de 2024. Por Medio de la Cual se Establece la Capacitación, la Profundización y la Enseñanza para la Sostenibilidad Ambiental, Cambio Climático y Gestión del Riesgo de Desastres y se Dictan Otras Disposiciones.* *Diario Oficial* 52874. [Septiembre 9]: 1–4. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2xnu86gw>.

- **2024c.** Colombia: *Ley 2381 de 2024. Por Medio de la Cual se Establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, y se Dictan Otras Disposiciones.* Diario Oficial 52819. [Julio 16]: 1–35. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/244fkqbs>.
- **2025.** Colombia: *Ley 2476 de 2025. Por Medio de la Cual se Fortalece la Adaptación al Cambio Climático y la Gestión del Riesgo en Colombia a Través de Ciudades y Centros Urbanos Verdes, Biodiversos y Resilientes (Ley de Ciudades Verdes).* Diario Oficial 53177. [Julio 10]: 1–13. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2dyzlw5p>.
- Corte Constitucional (CC). **1997.** Colombia: *Sentencia Su-559 de 1997. Derecho a la Igualdad Entre Docentes.* Diario Oficial Expedientes acumulados T-115839 y T-116052. [Noviembre 6]: 1–44. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2cvlqzxn>.
- **2000.** Colombia: *Sentencia C-955 de 2000. Derecho a la Adquisición de Vivienda Digna.* Diario Oficial Expedientes D-2823 y D-2828. [Julio 26]: 1–31. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/298vehg4>.
- **2004.** Colombia: *Sentencia T-025 de 2004. Estado de Cosas Inconstitucional para la Población Desplazada.* Diario Oficial Expediente T-653010 y acumulados. [Enero 22]: 1–184. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/ymxdh6w>.
- **2008.** Colombia: *Sentencia T-760 de 2008. Derecho a la Salud.* Diario Oficial Expedientes T-1281247 y acumulados. [Julio 31]: 1–52. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2a3g5d3h>.
- **2017.** Colombia: *Sentencia T-302 de 2017. Estado de Cosas Inconstitucional en el Departamento de la Guajira.* Diario Oficial Expediente T-5697370. [Mayo 8]: 1–403. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/28b24zox>.
- **2024.** Colombia: *Sentencia C-280 del 2024. Demanda de Inconstitucionalidad en Contra del Artículo 57 (Parcial) Ley 99 de 1993.* Diario Oficial Expediente D-15447. [Julio 11]: 1–190. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/283ltz9r>.
- **2025.** Colombia: *Auto 2049 de 2025. Cumplimiento de las Ordenes de la Sentencia T-760/08. Análisis de Medidas, Resultados y Avances.* Diario Oficial Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008. [Diciembre 10]: 1–113. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2687wkvb>.

EU Parliament (EU Parl.). **2023**. Reglamento (UE) 2023/1115. Relativo a la Comercialización en el Mercado de la Unión y a la Exportación desde la Unión de Determinadas Materias Primas y Productos Asociados a la Deforestación y la Degradación Forestal, y por el que se Deroga el Reglamento (UE) No. 995/2010. *En Diario Oficial L 150*, Actos legislativos, *Reglamento*: 206–247. [Mayo 31]. EU Parliament, Bruselas. En URL: <https://tinyurl.com/26geragg>.

Gobierno de la República y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Gov. Colombia y FARC), Colombia. **2016**. "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera." 1–310, [Noviembre 24]. República de Colombia, Habana, Cuba.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). **2018**. Colombia: *Resolución 1447 de 2018. Por la Cual se Reglamenta el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de las Acciones de Mitigación a Nivel Nacional de que Trata el Artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, y se Dictan Otras Disposiciones*. *Diario Oficial 50673*. [Agosto 01]: 1–34. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/279hrtpy>.

----- **2024**. Colombia: *Resolución 0418 de 2024. Por la Cual se Reglamenta Parcialmente el Artículo 175 de la Ley 1753 de 2015 Modificado por el Artículo 230 de la Ley 2294 de 2023, en Relación con la Definición de la Administración del Registro Nacional de Reducción de las Emisiones y Remociones de Gases de Efecto Invernadero y se Dictan Otras Disposiciones*. *Diario Oficial 52735*. [Abril 15]: 1–6. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/289gqvj4>.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda). **2021**. Colombia: *Proyecto de Ley de Inversión Social*. [Julio 20]: 1–72. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/26aauaan>.

----- **2024b**. Colombia: *Proyecto de Ley 300 de 2024 por Medio de la Cual se Expiden Normas de Financiamiento para el Presupuesto General de la Nación y se Dictan Otras Disposiciones*. [Septiembre 10]: 1–88. República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/27czrtsa>.

----- **2025e**. Colombia: *Proyecto de Ley por el Cual se Decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la Vigencia Fiscal del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2026*. [Septiembre 23]: 1–257. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/22sfh9hb>.

Ministerio de Minas y Energía (MinMinas). **2025b**. Colombia: *Proyecto de Ley por Medio del Cual se Establecen Mecanismos para la Regulación Justa y la Democratización del Sector Energético*. [Octubre 10]: 1–13. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2ackw4fm>.

Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud). **2023**. Colombia: *Proyecto de Ley 339/2023c por Medio de la Cual se Transforma el Sistema de Salud en Colombia y se Dictan Otras Disposiciones*. [Febrero 13]: 1–180. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2ao6udbj>.

----- **2024**. Colombia: *Resolución 2717 de 2004. Por la Cual se Fija el Valor de la Unidad de Pago por Capitación - UPC para Financiar los Servicios y Tecnologías en Salud de los Regímenes Subsidiado y Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud en la Vigencia 2025 y se Dictan Otras Disposiciones*. *Diario Oficial* 52986. [Diciembre 30]: 1–47. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/22da4j9q>.

Ministerio de Trabajo (MinTrabajo). **2013**: *Decreto 604. Por el Cual se Reglamenta el Acceso y Operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos - BEPS*. [Abril 1]: 1–10. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://bit.ly/2ZHzMxf>.

Presidencia de la República (PRCol). **2015**. Colombia: *Decreto 298 de 2016. Por el Cual se Establece la Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se Dictan Otras Disposiciones*. *Diario Oficial* 49796. [Febrero 24]: 1–5. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2747mta4>.

----- **2017**. Colombia: *Decreto 926 de 2017. Por el Cual se Modifica el Epígrafe de la Parte 5 y se Adiciona el Título 5 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria y el Título 11 de la Parte 2 de Libro 2 al Decreto 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, para Reglamentar el Parágrafo 3 del Artículo 221 y el Parágrafo 2 del Artículo 222 de la Ley 1819 de 2016*. *Diario Oficial* 50251. [Junio 1]: 1–8. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2a3rqjka>.

----- **2025**. Colombia: *Decreto 1390 de 2025. Por el Cual se Declara el Estado de Emergencia Económica y Social del Territorio Nacional*. *Diario Oficial* 53343. [Diciembre 22]: 1–20. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/2avo3huw>.

- Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). **2020**. Colombia: *Circular 028 de 2020. Imparte Instrucciones Relacionadas con la Emisión de Bonos Verdes en el Mercado de Valores*. [Septiembre 7]: 1–1. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/259vwna5>.
- **2022**. Colombia: *Circular 005 de 2022. Instrucciones Relativas a la Adopción de la Taxonomía Verde de Colombia*. [Abril 8]: 1–2. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/22hhya4w>.
- **2025**. Colombia: *Circular 015 de 2025. Instrucciones para la Gestión de los Riesgos Ambientales y Sociales, Incluido el Climático, en las Entidades Vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia*. [Octubre 3]: 1–4. República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/225gc88x>.
- United Nations (UN). **1992**. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. 1–27. [Mayo 9]. UN, New York. En URL: <https://tinyurl.com/24w37hqd>.
- **2015**. *Acuerdo de París. Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Cop21*. 1–29. [Diciembre 12]. UN, París. En URL: <https://tinyurl.com/rldhuoa>.

BIOGRAFÍA AUTORES

P

GONZALO PÉREZ. Abogado de la Universidad de Medellín y Esp. en Seguros de la Swiss Re. Es miembro del Consejo Directivo de la Promotora Cultural de Antioquia, fue presidente del Grupo de Inversiones Suramericana y presidente del Grupo SURA.

ALBERTO CARRASQUILLA. Economista de la Universidad de Los Andes, Máster y PhD en Economía de University of Illinois. Es consultor independiente y fue ministro de Hacienda en 2003-2007 y 2018-2021, Gerente Técnico y Codirector del Banco de la República y Decano de la Facultad de Economía en la Universidad de Los Andes.

DIEGO GUEVARA. Ingeniero Mecatrónico, Máster en Ciencias Económicas y PhD en Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Es profesor asociado e investigador de esa universidad y fue ministro de Hacienda entre 2024 y 2025 y consultor de la Agencia Francesa para el Desarrollo en macroeconomía y cambio climático

I

MARC HOFSTETTER. Economista, Máster en Economía de la Universidad de Los Andes y PhD en Economía de Johns Hopkins University. Es profesor titular y director del CEDE de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes.

LIGIA MELO BECERRA. Economista de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Máster en Economía de la Universidad de Los Andes, Máster en Economía de la Universidad de Warwick y PhD en Economía de la Universidad de Sussex. Es investigadora principal del Banco de la República en finanzas públicas, educación y salud.

JULIÁN PARRA POLANÍA. Economista de la Universidad Nacional de Colombia, Máster y PhD en Economía de Cambridge University. Es investigador principal del Banco de la República en macroeconomía teórica y política monetaria.

2

JULIANA JARAMILLO ECHEVERRI. Economista de la Universidad de Antioquia con Máster y PhD en Historia Económica de London School of Economics. Es investigadora junior del Banco de la República del Centro de Estudios Regionales en historia económica, desarrollo histórico y demografía.

3

ADOLFO MEISEL. Economista de la Universidad de Los Andes, Máster y PhD en Economía de University of Illinois y M.Phil. en Sociología de Yale University. Es rector de la Universidad del Norte y fue miembro de la junta directiva del Banco de la República.

BRANDON NIETO. Economista y Máster en Urbanismo y Desarrollo Territorial de la Universidad del Norte. Es profesor catedrático y asistente de investigación de la Universidad del Norte.

4

DAVID BARDEY. Economista y PhD en Economía de la Université Besançon. Es profesor titular en la Universidad de Los Andes e investigador asociado de Toulouse School of Economics en economía de la salud, organización industrial, política de competencia, regulación y teoría de contratos.

5

MARCELA ESLAVA. Economista y Máster en Economía de la Universidad de Los Andes y PhD en Economía de University of Maryland. Es profesora titular de la Universidad de Los Andes y exdecano de la Facultad de Economía de la misma universidad.

MARCELA MELÉNDEZ. Economista de la Universidad de Los Andes, Máster en Administración Pública y Privada de Yale School of Management y PhD en Economía de Yale University. Es directora ejecutiva de Fedesarrollo y fue Economista jefe adjunta para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

6

CRISTINA FERNÁNDEZ. Economista de la Universidad de Los Andes, Máster en Desarrollo Económico de la Universidad de Nueva York y PhD en Economía de la Universidad del Rosario. Es investigadora para Fedesarrollo, Banco Mundial, BID y CAF y fue asesora para el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda.

ANDREA OTERO-CORTÉS. Economista y Máster en Economía de la Universidad de Los Andes y PhD en Economía de Chapel Hill University. Es investigadora del Banco de la República en economía laboral, desarrollo económico y economía regional.

MARGARITA GÁFARO. Economista, Máster en Economía de la Universidad de Los Andes y PhD en Economía de la Universidad de Brown. Es gerente del Banco de la República sucursal Cali y directora del Centro de Estudios sobre Producción y Comercio Sectorial (CEPCO).

CAMILO BOHÓRQUEZ. Economista, Máster en Economía de la Universidad de Los Andes y PhD en Economía Aplicada Minnesota University. Es investigador del Centro de Estudios Sobre Producción y Comercio Sectorial (CEPCO) BanRep Cali.

CESAR ANZOLA. Economista, Máster en Economía de la Universidad de Los Andes y Máster en Políticas Públicas de Chicago University. Es profesional experto del Centro de Estudios Sobre Producción y Comercio Sectorial (CEPCO) BanRep Cali.

JUAN CAMILO CÁRDENAS. Ingeniero Industrial de la Universidad Javeriana y PhD en Economía Ambiental y de Recursos de University of Massachusetts Amherst. Es profesor de la Universidad de Los Andes, de UMass-Amherst y director del Centro ODS para América Latina y Caribe.

JESÚS BOTERO. Economista y Esp. en Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia. Es profesor emérito de la Universidad EAFIT y líder del Grupo de Modelación en Equilibrio General.

CECILIA LÓPEZ MONTAÑO. Economista, Máster en Demografía de la Universidad de Los Andes, Esp. en Economía de la Educación del Centro de Estudios Educativos de México. Es Presidente y Director académico de la Fundación CiSoe y fue Ministra de Ambiente 1994-1996, Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural en 1996-1997 y 2022-2023, Directora de DNP en 1997-1998 y Senadora en 2006-2010.

FERNANDO HENAO. Economista y Abogado de la Universidad de Los Andes y Máster en Administración Pública de New York University. Es investigador senior de la Fundación CiSoe, fue director de Desarrollo Rural Sostenible del DNP y subdirector del Programa de Agricultura Sostenible de USAID.

JORGE LOZANO. Economista de la Universidad de Los Andes. Es investigador junior de la Fundación CiSoe.

GUSTAVO DUNCAN. Literato, Máster en Ingeniería Industrial de la Universidad de Los Andes, Máster en Seguridad Global de Cranfield University y PhD en Ciencias Políticas de Northwestern University. Es profesor titular de la Universidad EAFIT.

RODRIGO UPRIMNY. Abogado de la Universidad Externado de Colombia, M.Phil en Sociología del Desarrollo de la Universidad París I (IEDES) y PhD en Economía de la Universidad de Amiens. Profesor titular de la Universidad Nacional e investigador de DeJusticia.



Colombia se enfrenta a inmensos retos que ha acumulado e ignorado a través de su historia y también a las nuevas realidades que hoy son parte ineludible de la agenda nacional. Además es imposible desconocer que los últimos casi cuatro años de gobierno cambiaron al país, positiva y negativamente. No es la confrontación como la que hoy se vive en el país la forma como se construye el complejo pero retador camino de un crecimiento acelerado, sostenible e incluyente que el país merece. El costo de esos enfrentamientos políticos es innecesario y evitable cuando de verdad se pone el bienestar del país en el centro. La prioridad debe ser unir conocimiento, voces y voluntades alrededor de un propósito común, un futuro claro y promisorio para el país y sus ciudadanos.

Esa es la misión en DE CARA AL 2050; un esfuerzo que nace de reconocer la enorme brecha entre la academia y la política en un país que demanda el concurso de ambos para mejorar la vida de los colombianos; nada más, nada menos. Pero va más allá, se trata de construir esas políticas de Estado que trasciendan el próximo gobierno y cinco más.

Once temas críticos para una agenda de largo plazo, cada uno de ellos vital para la población colombiana, todos sobre políticas públicas cruciales que deben reevaluarse. No son los diagnósticos de siempre sino a partir de lo inaplazable, se buscan soluciones viables. Todos con una meta común: contribuir a que el país tenga una mirada más allá de un gobierno.

La complejidad de nuestros problemas, nuevos y viejos, exigen más tiempo para diseñar e implementar los profundos cambios que Colombia necesita. El gran reto es responder simultáneamente a las presiones de la coyuntura de hoy y empezar a construir una verdadera ruta para las próximas décadas.