CENTRO DE PENSAMIENTO VIDA

INFORME No. 02









EL MODELO ECONÓMICO ESTÁ CAMBIANDO

Avances y resistencias bajo el gobierno Petro

Colombia, 2026

El modelo económico está cambiando: avances y resistencias bajo el gobierno Petro

Informe del Centro de Pensamiento Vida

Colombia, 2026

El modelo económico está cambiando: avances y resistencias bajo el gobierno Petro

Director

Simón Gómez Azza

Subdirectora

María Angélica Prada

Coordinador Editorial

Simón Gómez Azza

Coordinador de Investigación

Luis Ángel Numpaque Rico

Redactores

Daniel Rojas MedellÍn
Lina Juliana Bulla Casas
Santiago Castaño Salas
Camilo Andrés Alfonso Díaz
Luis Ángel Numpaque Rico
Andrés Felipe Pinilla Jiménez
Sara Julieth Albarracín Deantonio

Diseño Gráfico

Christian Alejandro Rueda Telléz

Diagramado por el Área de Comunicaciones del Centro de Pensamiento Vida

Distribución gratuita

Colombia, 2026

Contenido

Introducción 9

1. Evaluación de los principales indicadores macroeconómicos 13

1.1 Evolución del PIB 17
1.2 Formación bruta de capital 19
1.3 Sector externo 23
1.4 Consumo 32
1.4.1. Consumo de los hogares y poder adquisitivo 33
1.4.2. Composición de la demanda agregada 34
1.5 Inflación 38

2. Empleo, desempleo e ingresos del trabajo 43

2.1 Dinamismo del empleo 46
2.2 Distribución del ingreso 54

3. Instrumentos del desarrollo 63

3.1 Reforma Agraria 66
3.2 Reindustrialización 70
3.2.1 Evolución de la diversificación sectorial 72
3.2.2 Estructura empresarial exportadora 73
3.2.3 Instrumentos de reindustrialización territorial: el caso ZASCA 74
3.3 Transición energética 77

4. Choques institucionales y bloqueos al programa económico del gobierno Petro 81

4.1 Contrapoderes técnicos 84
4.2 Asimetría de los choques institucionales 88
4.3 Los choques institucionales del gobierno Petro 90

5. Balance: avances, tensiones y perspectivas 97

5.1. Avances 99
5.2. Tensiones y desafíos 101
5.3. Perspectiva 103

Referencias 104



Crédito: Jipe7 | Flickr | Bogota | Tomada el 12 de abril de 2015

INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Gustavo Petro asumió el poder en 2022 con un diagnóstico estructural: el modelo económico vigente desde la década de 1990 había consolidado una dependencia crítica de rentas extractivas y volátiles, un proceso sostenido de desindustrialización y desagrarización, una vulnerabilidad externa recurrente y una distribución regresiva de los dividendos del crecimiento. En respuesta, el programa de gobierno «Colombia, potencia mundial de la vida» planteó una transición hacia un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo económico que replanteó estratégicamente el rol del Estado: desde la función de regulador pasivo hacia la de agente activo de una transformación productiva y ecológica, lo cual se ha desarrollado a través de diversas políticas sectoriales, el impulso a reformas y algunos instrumentos de planeación que, como el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023), materializan parcialmente esta visión de gobierno.

Partiendo de este diagnóstico y de la motivación programática del actual gobierno, este documento examina los cambios recientes en la economía colombiana para identificar señales tempranas de transición hacia un nuevo modelo. Entendemos por «cambio de modelo» una reconfiguración de las coordenadas mismas del desarrollo, que particularmente para el país significa: el abandono de la lógica de apertura comercial indiscriminada que convirtió a Colombia en una economía de servicios y exportadora de materias primas; la sustitución del Estado mínimo regulador por uno que oriente la política productiva y gestione los instrumentos de la política económica con visión estratégica; la transición desde una economía capturada por la gran empresa rentista hacia otra con mayor participación del capital productivo y de los sectores campesinos, populares y trabajadores con un reparto menos desigual de las rentas del crecimiento, reflejado en mejoras salariales y mayor

participación laboral en el ingreso nacional. Si bien este tipo de transformación requiere horizontes temporales amplios para consolidarse, la composición reciente de los principales indicadores macroeconómicos permite una evaluación exploratoria de su estado, derivado tanto de las políticas gubernamentales como del contexto macroeconómico interno y externo.

De este modo, la primera sección presenta los principales indicadores macroeconómicos —PIB y su desagregación sectorial, formación de capital, sector externo, consumo e inflación— desde una perspectiva estructuralista que privilegia la composición cualitativa del crecimiento sobre las magnitudes agregadas. El segundo capítulo analiza la dinámica del empleo, la desocupación y la distribución del ingreso, documentando avances en la recuperación de la participación laboral en el valor agregado y los efectos de la política salarial sobre la demanda interna. El tercero explora la gestión de tres instrumentos del programa: la reforma agraria y su incidencia territorial, la reindustrialización a través del CONPES 4129 de 2023 y los Centros ZASCA, y la transición energética hacia matrices renovables. El cuarto capítulo revisa los choques institucionales enfrentados por las reformas, particularmente el rol de las Altas Cortes y el Banco de la República como actores con poder de veto que han limitado el avance hacia un cambio de modelo.

Finalmente, el balance conclusivo sintetiza los avances logrados, las tensiones persistentes y las perspectivas de consolidación de una transición que, en su etapa actual y pese a sus asimetrías que no configuran un cambio estructural de largo plazo y de carácter permanente, sí representan avances relevantes frente al manejo histórico de la política económica y a los patrones tradicionales de crecimiento, acercándose al propósito de transformar el modelo.



Crédito: Nathalia Cruz Sierra | 2025 | Cali, Colombia



1. EVALUACIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS

El cambio de modelo económico constituye, en su esencia, un proceso de transformación cualitativa que trasciende la mera acumulación de capital o el incremento del PIB. Desde la perspectiva del estructuralismo latinoamericano y sus desarrollos contemporáneos, implica una reconfiguración de las relaciones entre sectores económicos, territorios y agentes sociales que modifica la estructura productiva, la dinámica de absorción de fuerza laboral, la distribución del ingreso y la forma de inserción en la división internacional del trabajo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2012; Prebisch, 1949; Furtado, 1964). Esta tradición teórica sostiene que el crecimiento económico —entendido como expansión cuantitativa del producto— no equivale necesariamente al desarrollo, pues una economía puede expandirse mediante sectores primario-exportadores sin experimentar transformación estructural alguna. Precisamente esta tensión entre expansión y transformación encuentra su expresión empírica en la noción de heterogeneidad estructural, desarrollada por la CEPAL desde los años cincuenta (Pinto, 1970; Fajnzylber, 1983), que constituye un punto de partida para comprender los desafíos de la reestructuración productiva en economías periféricas como la colombiana. Esta heterogeneidad se refiere tanto a la coexistencia de sectores con diferentes niveles de productividad como a una articulación asimétrica que reproduce la división internacional del trabajo: mientras los sectores de alta productividad (generalmente extractivos y de capital extranjero) operan con estándares globales, la mayoría de la fuerza laboral permanece en actividades de subsistencia con baja productividad y precariedad laboral (Pinto, 1970; Bárcena, 2014). Pese a que esta percepción estructuralista ha sido problematizada por su rigidez desde hace décadas, conserva vigencia como marco de análisis para pensar las políticas del desarrollo.

La reestructuración productiva, entendida como el tránsito deliberado de recursos (capital y trabajo) desde actividades de baja productividad hacia sectores de rendimientos crecientes, alta elasticidad-ingreso de la demanda y mayor complejidad tecnológica (CEPAL, 2012; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2014), no ocurre espontáneamente mediante las fuerzas del mercado. Las fallas de coordinación, las externalidades de información y la divergencia entre rentabilidades privadas y rendimientos sociales impiden que la asignación eficiente de recursos —presupuesta por la visión neoclásica— genere por sí sola la transformación deseada (OIT, 2014; Mazzucato, 2013). A diferencia de esta última, que reduce el problema productivo a una cuestión técnica de asignación, la perspectiva heterodoxa parte de que las estructuras productivas son construcciones históricas y políticas, cuyas trayectorias acumulativas requieren intervención deliberada para ser modificadas. De ahí la necesidad de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) explícitas: intervenciones estatales orientadas a alterar la rentabilidad relativa de los sectores, fomentar la diversificación productiva, desarrollar las capacidades del trabajo e insertar la economía en cadenas globales de valor intensivas en conocimiento (OIT, 2014; Cimoli et al., 2009).

Estas políticas exigen, sin embargo, un rol estatal que trascienda la corrección de fallas de mercado o la provisión de bienes públicos. El Estado debe asumir funciones empresariales y transformadoras: crear y moldear nuevos mercados, asumir riesgos que el capital privado rechaza, y establecer las condiciones institucionales para que la innovación se traduzca en capacidades productivas nacionales (Mazzucato, 2013; Evans, 1995). Esta perspectiva recupera la tradición del desarrollismo latinoamericano, con su énfasis en la sustitución de importaciones y la industrialización dirigida por el Estado (Fajnzylber, 1983; Hirschman, 1958), pero la actualiza mediante la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental, inclusión social y soberanía tecnológica (CEPAL, 2018).

El caso colombiano ilustra con claridad las consecuencias de prescindir de esta transformación estructural dirigida. Las rentas del petróleo y el carbón desviaron la inversión hacia sectores extractivos de escasa generación de empleo, imposibilitando la expansión de sectores productivos e industriales y perpetuando la dualidad entre renta concentrada y trabajo de subsistencia. El crecimiento sin transformación —expansión cuantitativa sin reconfiguración cualitativa de la estructura productiva— reproduce así la heterogeneidad estructural que obstaculiza el desarrollo.

1.1 Evolución del PIB

La evaluación de procesos de reconfiguración productiva exige ir más allá de los indicadores agregados convencionales. Como argumenta Weber (2021), la transformación estructural no puede medirse únicamente a través del crecimiento del PIB o la formación de capital, sino que requiere analizar la composición cualitativa de la producción y la sofisticación de las exportaciones. Los indicadores macroeconómicos agregados resultan insuficientes porque ocultan las asimetrías sectoriales y las dinámicas de aprendizaje tecnológico que determinan la trayectoria de largo plazo de una economía. En este sentido, el análisis que sigue adopta una lectura desagregada de los indicadores, prestando atención a la estructura sectorial del crecimiento y la calidad de la inversión.

La dirección estratégica de la inversión no puede dejarse a la asignación automática del mercado. Como documenta Mazzucato (2013), los mecanismos privados no generan incentivos suficientes para canalizar recursos hacia sectores de alto riesgo y encadenamiento productivo, especialmente en etapas tempranas de desarrollo. Un ejemplo de ello son las misiones de innovación, que al orientar la inversión pública hacia objetivos sociales definidos constituyen una alternativa operativa a la neutralidad sectorial que caracterizó las políticas de ajuste estructural

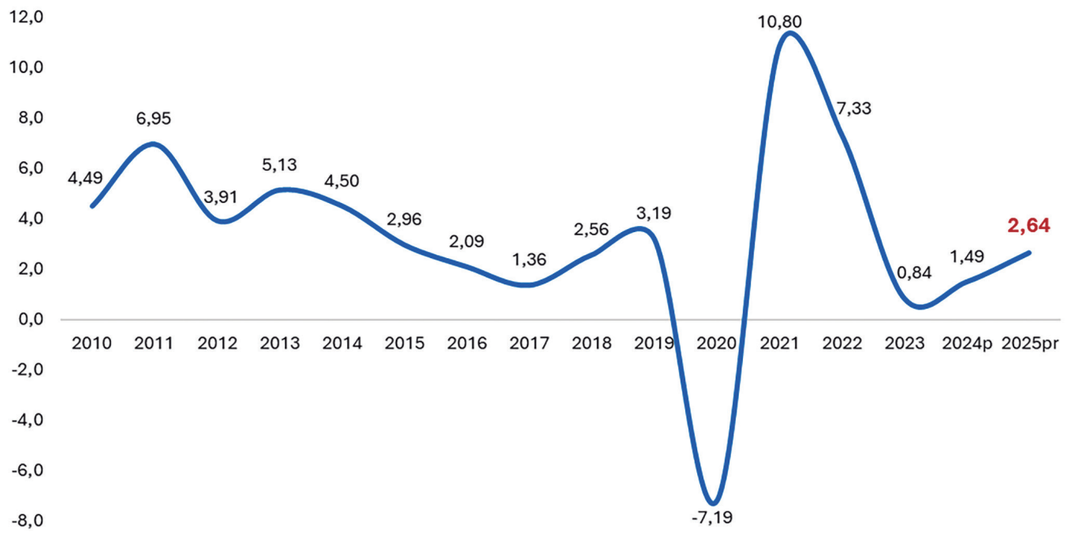
En el caso colombiano, esta perspectiva plantea interrogantes específicos sobre la dirección del crecimiento: ¿implica una recomposición sectorial hacia actividades productivas e industriales, o consolida la dependencia de sectores extractivos de bajo encadenamiento? ¿Dicha dinámica responde a la expansión de la demanda interna o se sustenta en factores externos coyunturales? Estas preguntas guían el análisis desagregado de la estructura del PIB y la composición de la demanda agregada, que se presenta a continuación.

La economía colombiana creció 2,6% en 2025, ubicándose dentro del rango proyectado por los organismos multilaterales. El dinamismo del cuarto trimestre (3,6%), impulsado por la demanda interna y el sector servicios, consolida la recuperación gradual iniciada tras el ajuste de 2023–2024, materializando la senda de estabilización prevista para el período.

Gráfica 1.1 Tasa de Crecimiento del PIB 2010 a 2025pr

IV 2025. Precios constantes, base 2015.

← Gráfica 1.1



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE, PIB (precios constantes), pr: provisional.

[1] Las proyecciones de crecimiento económico anual publicadas por el FMI, el Banco Mundial y la OCDE se encontraban entre el 2,5% y el 3,0%. Véanse: Banco Mundial, “Global Economic Prospects” (2025); FMI, “World Economic Outlook” (2025); OCDE, “OECD Economic Outlook” (2025).

Con corte al cuarto trimestre de 2025, la economía colombiana profundizó una recomposición sectorial que venía gestándose desde 2024: mayor dinamismo en actividades no extractivas y menor contribución de sectores tradicionales como minería y construcción. El patrón observado muestra una reducción del peso relativo de las rentas extractivas, aunque esto, por sí solo, no constituye transformación estructural.

Los sectores dinámicos del período fueron actividades artísticas (9,9 %), comercio (4,6 %), agricultura (3,1 %), actividades financieras (2,8 %) y servicios de administración pública (4,5 %). Las industrias manufactureras (1,9 %) regresaron a terreno positivo tras dos años de contracción. Es relevante distinguir el tipo de servicios en expansión: mientras algunos subsectores tecnológicos y creativos pueden asociarse a dinámicas de innovación, otros (comercio, servicios públicos tradicionales y las propias actividades financieras de intermediación) operan principalmente como circuitos de distribución de renta con limitados encadenamientos productivos y escasa absorción de empleo en actividades de alta productividad.

En contraste, los sectores en contracción revelan las tensiones del modelo rentista: la explotación de minas y canteras (−6,2 %) por la volatilidad de los términos de intercambio, y la construcción (−2,8 %) —específicamente su componente residencial— como reflejo del enfriamiento del circuito especulativo inmobiliario. Esta caída, producto de la restricción monetaria que encarece el crédito hipotecario y posterga proyectos de vivienda como activo de valorización patrimonial, difiere de la formación de capital productivo orientada a encadenamientos industriales; representa, más bien, el estancamiento de un sector que funciona como reserva de valor financiero más que como generador de capacidades técnicas o empleo estructural.

La manufactura (+1,9 %) refleja una recuperación aún prudente. De acuerdo con el Índice de Producción Industrial (IPI), en el periodo enero–diciembre de 2025 frente al mismo lapso de 2024, tres de los cuatro sectores industriales registraron variaciones positivas: la industria manufacturera creció 1,9 %; el suministro de electricidad y gas, 1,6 %; y la captación, tratamiento y distribución de agua, 1,3 %. En contraste, la explotación de minas y canteras presentó una contracción de −5,3 %. No obstante, el rezago macroeconómico heredado por el gobierno anterior, marcado por tasas de interés elevadas y presiones inflacionarias que afectaron la demanda y la inversión productiva, continúa condicionando el ritmo de expansión. Estas restricciones limitan, al menos en el corto plazo, la capacidad del sector manufacturero para asumir plenamente el liderazgo en un proceso de transformación estructural y reindustrialización.

Evolución del crecimiento sectorial del PIB ← Gráfica 1.2

Variación en puntos porcentuales - Promedio anual. Precios constantes

Sector Económico	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Agropecuario	4,2	2,7	5,8	1,6	2,7	2,0	4,4	-0,9	1,6	6,1	3,2
Minas y Canteras	-1,0	-2,9	-5,8	-1,7	1,9	-15,1	0,3	1,7	2,6	-3,4	-6,2
Industrias manufactureras	2,0	3,3	-1,8	1,4	1,2	-9,4	14,8	8,6	-1,5	-2,6	1,8
Servicios Públicos	-0,7	0,0	2,9	2,5	2,5	-3,8	5,9	4,7	3,1	2,5	1,1
Construcción	6,3	3,8	-2,1	-1,3	-3,7	-29,6	5,6	7,0	-3,1	0,1	-2,8
Comercio	3,3	2,7	1,9	2,7	3,7	-13,7	22,4	12,8	-3,6	1,1	4,6
Información y comunicaciones	1,3	-0,6	-0,3	3,5	1,0	-2,7	12,5	13,0	1,5	-0,2	1,0
Actividades financieras	8,0	3,0	5,4	3,7	6,3	2,2	3,7	6,6	9,4	1,1	2,8
Actividades inmobiliarias	3,2	3,5	3,1	4,0	3,3	1,4	2,5	2,0	1,9	2,2	2,0
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,0	-2,5	1,4	4,0	3,5	-5,8	9,8	8,1	1,9	-0,4	1,3
Administración pública	5,6	3,6	3,5	4,7	5,1	0,2	8,5	1,3	4,9	4,1	4,5
Actividades Artísticas	4,2	5,6	2,1	2,2	13,1	-11,7	37,9	28	10,8	8,3	10,0
VAB Valor agregado bruto	3,1	2,2	1,4	2,5	3,1	-7,3	10,6	6,6	1,2	1,6	2,7
% Impuestos menos subvenciones sobre los productos	1,7	1,1	1,1	3,1	4,3	-6,2	16,2	16,4	-2,3	0,4	2,5
PIB Producto Interno Bruto	3,0	2,1	1,4	2,5	3,2	-7,2	11,1	7,6	0,9	1,5	2,6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE (2025).

En esa misma línea, el análisis de la producción total, las ventas y el empleo, a partir de los índices de la Encuesta Mensual Manufacturera, muestra que estos indicadores, en términos agregados, han presentado una evolución relativamente estable a lo largo del período de gobierno. En particular, la producción y las ventas han oscilado alrededor de los 115 puntos, mientras que el índice de empleo se ha mantenido cercano a los 100 puntos. Al desagregar la información por actividades industriales, se observa que un número acotado de ramas, 7 de las 40 que cubre la encuesta, han registrado crecimientos durante el período analizado.

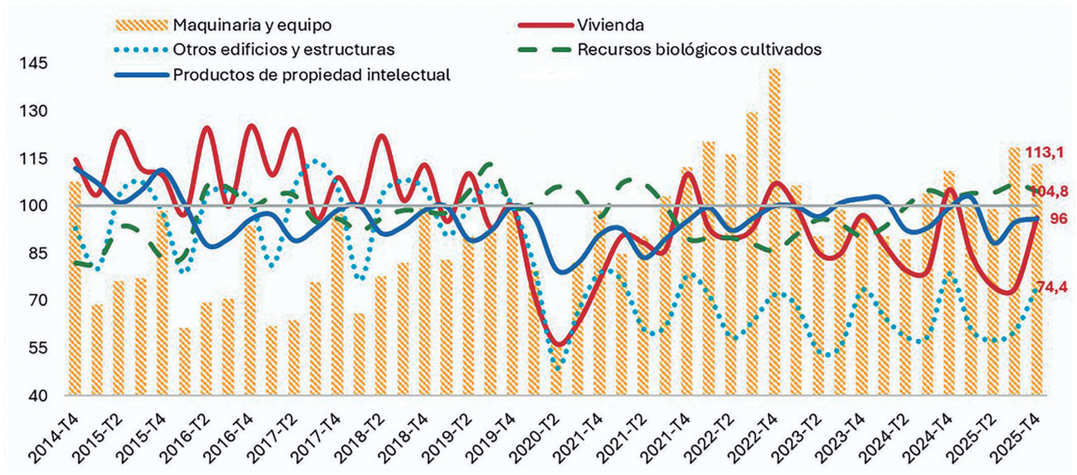
1.2 Formación bruta de Capital

En el IV trimestre de 2025, la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) total se ubicó en 94,2 (índice 2019-IV=100), lo que confirma que la inversión no ha recuperado los niveles pre-pandemia, aunque evidencia mejoría respecto a 2022-2023. El dinamismo relativo proviene de maquinaria y equipo (113,1) y recursos biológicos cultivados (104,8), mientras que vivienda (96,4) y otros edificios y estructuras (74,4) mantienen rezagos significativos.

Esta recomposición por componentes debe interpretarse con cautela: el aumento de la participación de maquinaria y equipo —del 38 % en 2019 al 45 % en 2025— refleja tanto la contracción del sector especulativo inmobiliario como la disposición de ciertos agentes productivos a invertir en activos fijos pese a las restricciones financieras para invertir en activos activos de capital pese a las restricciones financieras, consistente con la perspectiva de Mazzucato (2013) sobre el rol orientador de la inversión pública. Sin embargo, el dato agregado no permite determinar si esta maquinaria corresponde a innovación tecnológica, simple reposición o grado de utilización efectiva. En conjunto, los datos sugieren un viraje relativo hacia activos más productivos.

Formación bruta de capital fijo. 2019-IV = 100

← Gráfica 1.3



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE.

En conjunto, la evidencia muestra señales tempranas de una recomposición dual en la inversión: el incremento relativo de maquinaria y equipo y el retroceso del sector especulativo inmobiliario constituyen indicios iniciales de una orientación hacia activos productivos. Sin embargo, tratándose de un horizonte temporal de apenas tres años, este cambio en la composición porcentual no permite concluir que se haya iniciado un viraje estructural definitivo: aún no se aprecia inversión sostenida en innovación tecnológica ni fortalecimiento de encadenamientos productivos. En términos del desarrollo endógeno, se observa una reorientación exploratoria de la acumulación, cuya consolidación en una transformación estructural requerirá horizontes temporales más amplios y mayores niveles de formación de capital.



Crédito: Covid-19 | Bogotá-Colombia. | Tomada el 7 de mayo de 2020

1.3 Sector externo

La inserción internacional de las economías periféricas ha sido objeto de intenso debate teórico desde los clásicos del estructuralismo latinoamericano. Prebisch (1949) y Furtado (1964; 1970) documentaron la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio entre centros y periferias. Chang (2002), por su parte, señala que las economías que lograron industrializarse exitosamente lo hicieron protegiendo activamente sus industrias nacientes mediante aranceles, subsidios y políticas de sustitución de importaciones. Desde esta perspectiva, la diversificación exportadora no es resultado natural de ventajas comparativas, sino producto de intervención estatal para desarrollar sectores con mayor valor agregado y complejidad productiva.

El análisis utiliza la clasificación CIIU Rev. 4 con datos anuales (enero-diciembre) expresados en millones de USD FOB (Free On Board). Para efectos de este estudio, se adopta una categorización específica del sector industrial que distingue entre actividades minero-energéticas y no minero-energéticas: el sector industrial no minero-energético corresponde al total del sector industrial menos la partida Coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles; dicha partida se reclasifica como sector industrial minero-energético y se agrega al sector minero-energético tradicional. De este modo, el sector minero-energético comprende tanto la extracción de combustibles fósiles como su refinación y mezcla, mientras que el sector industrial no minero-energético abarca las manufacturas propiamente dichas, la agroindustria, reciclaje y demás sectores.
Esta clasificación difiere de las utilizadas tradicionalmente por otras entidades, que suelen emplear grupos de productos según la CUCI Rev. 3. No obstante, la tendencia identificada — la pérdida de peso relativo de las exportaciones minero-energéticas frente a las no minero-energéticas— se mantiene consistente bajo ambas metodologías, lo que robustece la evidencia de una reconfiguración estructural del sector externo colombiano.

El punto de inflexión se registra a partir de 2022. Ese año, las exportaciones alcanzaron un máximo histórico de USD 56.910 millones, impulsadas por el alza internacional de precios del carbón y el petróleo. Este impulso resultó transitorio: entre 2022 y 2025, el sector minero cayó de USD 26.811 millones a USD 15.014 millones (-44 %), explicando la mayor parte de la caída del total exportado. No obstante, las exportaciones no minero-energéticas se mantuvieron estables e incluso alcanzaron niveles récord. El Sector agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca registró su máximo en 2025 (USD 5.187 millones) con un crecimiento de 28,74 % con respecto a 2022 (USD 4.029 millones); la industria no minero-energética se consolidó como el sector que más contribuye en las exportaciones de Colombia (52.6 %),

ya que pasó de USD 21,615 millones en 2022 a 26.389 millones en 2025, con un crecimiento del 23 %. Paralelamente, el déficit de cuenta corriente se redujo, lo que indica mejora en la sostenibilidad externa pese a la contracción del principal rubro exportador tradicional.
La caída significativa de las exportaciones extractivas, que pasaron de representar el 62 % al 47,4 % del total exportado entre 2022 y 2025, no se tradujo en un colapso del valor total de las exportaciones ni en un deterioro de la cuenta corriente. Este comportamiento sugiere que la economía colombiana está transitando hacia una estructura exportadora menos dependiente de las materias primas fósiles. La capacidad del sistema productivo para sostener el nivel de exportaciones mediante sectores de mayor valor agregado, aunque todavía incipiente, constituye una desviación respecto al patrón histórico de alta vulnerabilidad y volatilidad externa. No obstante, este proceso aún se encuentra en etapa inicial: la recomposición observada entre 2022 y 2025 apunta hacia una estructura más equilibrada, pero su sostenibilidad dependerá de que la mayor participación relativa del sector agropecuario y la manufactura se traduzca en avances efectivos en sofisticación productiva, y no únicamente en una recomposición de precios relativos o en el aprovechamiento de ventajas temporales de tipo de cambio.

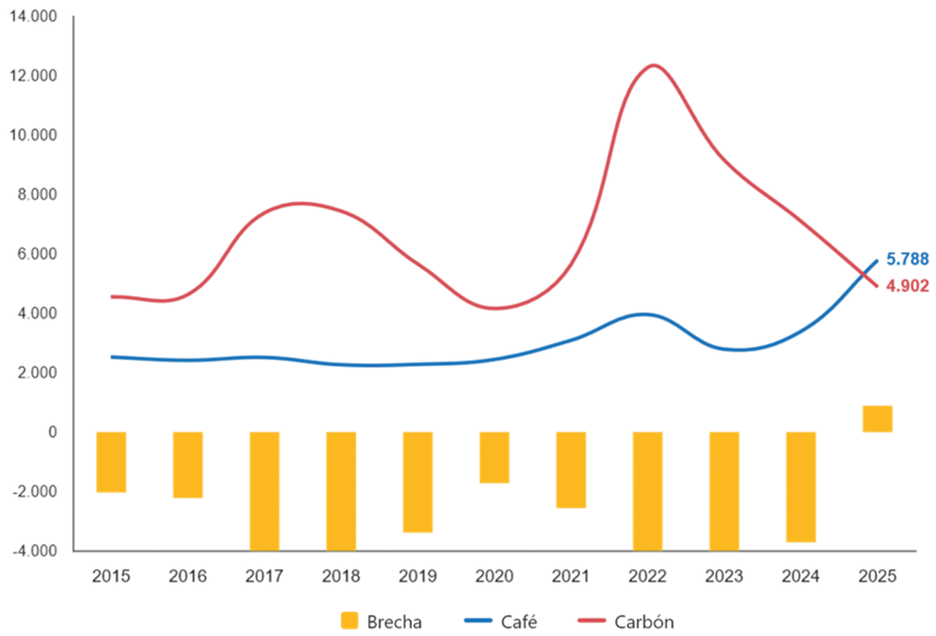
Esta dinámica se refleja en el desempeño de las exportaciones de café, que en los últimos diez años solo han superado a las de carbón en dos ocasiones. La primera ocurrió en 2020, un año atípico debido a las disrupciones generadas por la pandemia de COVID-19, y la segunda en 2025, cuando el café consolidó una trayectoria de crecimiento sostenido y alcanzó exportaciones superiores a USD 5.788 millones, claramente por encima del promedio de la última década (USD 3.043 millones). En contraste, las exportaciones de carbón en 2025 - USD 4.901 Millones FOB - se ubicaron por debajo de su promedio de los últimos 10 años (USD 6.634 millones), lo que refuerza la evidencia de una recomposición del patrón exportador en favor de actividades agroindustriales con mayor estabilidad relativa.



Crédito: Juan Cano | Flickr | Presidencia de la República | Tomada el 19 de diciembre de 2025

Exportaciones de café y carbón en la última década
2015 – 2025. Millones de dólares FOB

← Gráfica 1.4



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE (2025).

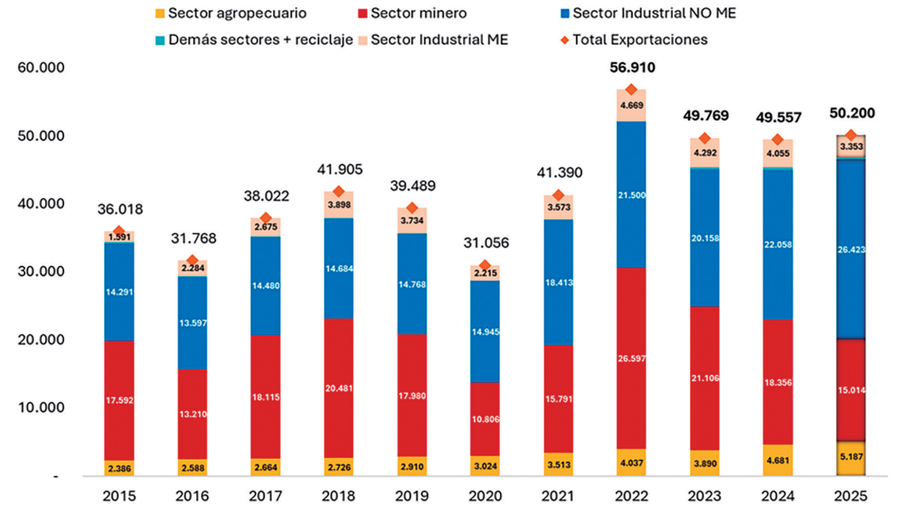
Durante la última década, el aporte sectorial al crecimiento de las exportaciones revela una recomposición progresiva. El análisis de descomposición de variaciones muestra que, si bien el sector minero sigue siendo determinante, su alta volatilidad ha explicado buena parte de los episodios de contracción del comercio exterior. En contraste, la industria no minero-energética y el sector agropecuario han mostrado contribuciones más estables y crecientes. Desde 2021, la industria no minero-energética ha aportado sistemáticamente al crecimiento, destacándose en 2021 y 2022, cuando explicó entre 7 y 11 puntos porcentuales del aumento total.

En 2025, las exportaciones colombianas alcanzaron USD 50.200 millones FOB, lo que representa un crecimiento anual del 1,3 % frente a 2024, a pesar de una reducción del 13,2 % en el volumen exportado, que se ubicó en 92,7 millones de toneladas. La composición sectorial muestra una reconfiguración significativa respecto a años anteriores: el sector industrial no minero-energético se consolidó como el principal componente, al representar

el 53 % del total exportado, seguido por el sector minero con el 29,9 %, el sector agropecuario con el 10 %, el sector industrial minero-energético con el 6,7 %, y los demás sectores y reciclaje con una participación marginal. Este aumento en el valor exportado se explica en parte por el dinamismo de rubros agropecuarios tradicionales como café, té, cacao y especias, cuyos precios internacionales se han fortalecido, aunque su contenido tecnológico y encadenamientos productivos permanecen limitados respecto a manufacturas de mayor complejidad.

Transición de la canasta exportadora colombiana
2015 – 2025. Millones de USD FOB. Participaciones por sector

← Gráfica 1.5



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE (2025).

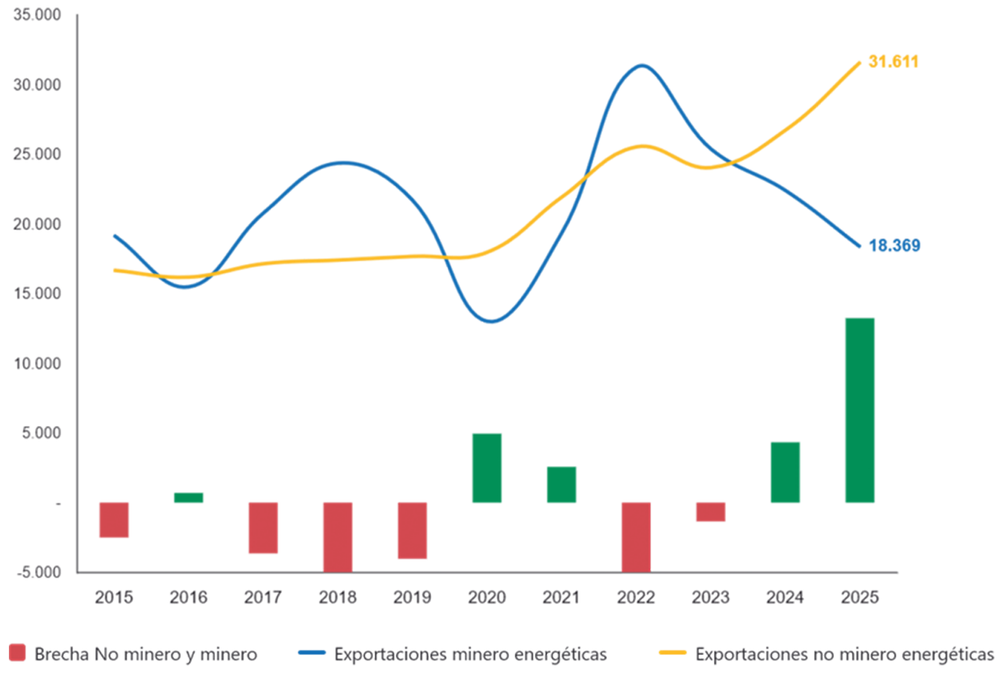
Nota: Las exportaciones del sector industrial no minero-energético corresponden al total del sector industrial menos la partida Coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles. Esta última partida se reclasifica como sector industrial minero-energético

La transición en el patrón exportador se hace evidente al comparar la evolución de las exportaciones minero-energéticas (ME) y no minero-energéticas (NO ME). En 2014, las exportaciones ME alcanzaron USD 35.840 millones, casi el doble de las NO ME (USD 18,687 millones). A partir de 2015, esta brecha comenzó a cerrarse, especialmente tras el colapso de los precios internacionales del petróleo y el carbón. Desde entonces, las exportaciones NO ME han mostrado una tendencia ascendente, superando a las ME en varios años, con picos destacados en 2020, 2021, 2024 y 2025.

En 2025, la brecha alcanza su nivel más alto de los últimos once años: USD 13.242 millones a favor de las exportaciones NO ME. Esto se debe a que las ventas ME cayeron a USD 18.367 millones (–41 % respecto a 2022), mientras que las NO ME crecieron hasta ubicarse en USD 31.610 millones. Desde 2021, estas últimas no solo han superado recurrentemente a las ME, sino que también han mostrado mayor resiliencia frente a choques externos y ciclos de precios. No obstante, la evaluación de si esta recomposición constituye un cambio estructural hacia un modelo exportador más diversificado y sofisticado —o simplemente una rotación hacia otros productos primarios con mejores precios relativos— requiere examinar la evolución del contenido tecnológico de las exportaciones NO ME y su capacidad de generar encadenamientos productivos nacionales.

Exportaciones colombianas: Minero energéticas y NO minero energéticas
2015- 2025 (Millones USD FOB)

← **Gráfica 1.6**



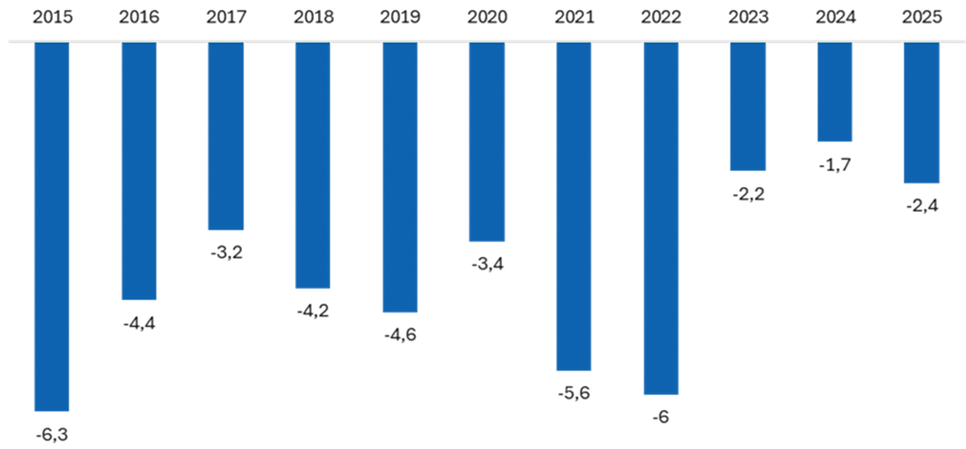
Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE (2025).

Nota: Las exportaciones no minero-energéticas comprenden el sector agricultura, ganadería, caza y actividades conexas; el sector industrial (excluyendo la partida Coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles); reciclaje; y demás sectores. Las exportaciones minero-energéticas incluyen el sector minero más la partida Coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles.

El comportamiento reciente de la cuenta corriente ilustra esta transformación con nitidez. Durante el actual gobierno, el déficit se ha reducido aceleradamente: de –6,0 % del PIB en 2022 a –2,4 % en el cuarto trimestre de 2025. Esta corrección ha coincidido con la mayor caída de las exportaciones minero-energéticas de la serie histórica (–41 % en tres años). El resultado contradice la hipótesis convencional y reproducida en décadas de análisis de economía colombiana, según la cual la sostenibilidad externa del país dependía inexorablemente del dinamismo de sus exportaciones primarias. La evidencia reciente demuestra que es posible corregir el desequilibrio externo simultáneamente con la pérdida de ingresos petroleros y carboníferos, configuración que hasta hace poco parecía incompatible.

Balanza cuenta corriente. Puntos porcentuales del PIB (2015-2025)

← **Gráfica 1.7**



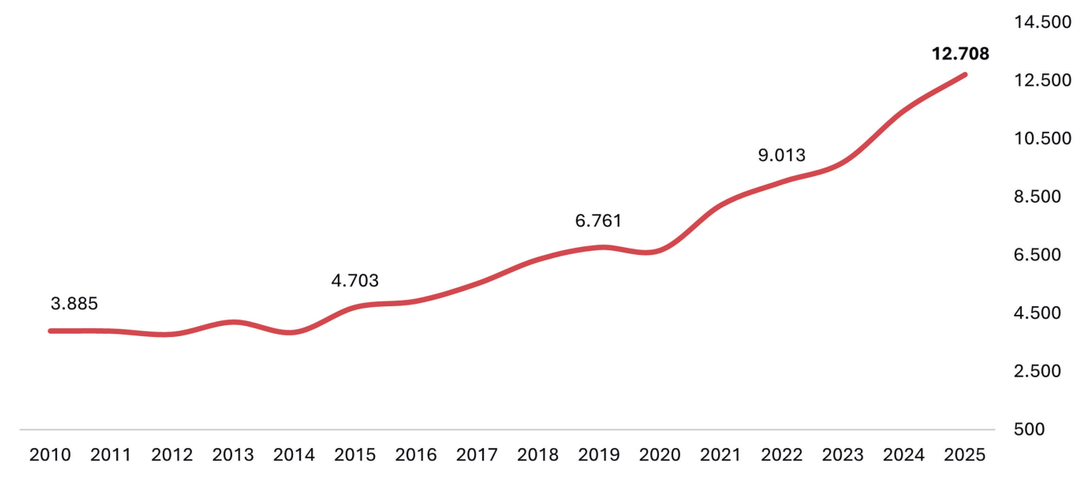
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de la República (2025).

El canal de este ajuste es la expansión del complejo no minero-energético. En 2025, las exportaciones no minero-energéticas alcanzaron USD 31.610 millones, superando por primera vez en valores absolutos y por un margen histórico (USD +13.242 millones) a las ventas minero-energéticas. Esta brecha no es coyuntural: las no minero-energéticas han superado a las minero-energéticas en cuatro de los últimos seis años, exhibiendo mayor estabilidad frente a choques de precios y tipo de cambio. Este comportamiento es consistente con la posibilidad de que la diversificación exportadora, lejos de ser resultado espontáneo de ventajas comparativas, responda a la operación de políticas activas. No obstante, en el caso colombiano la diversificación observada ha privilegiado sectores agropecuarios

tradicionales con mayor estabilidad de precios, pero limitado contenido tecnológico, más que manufacturas de alta complejidad productiva. El país exhibe resultados tempranos de transición desde un modelo exportador centrado en recursos fósiles hacia otro dónde agro alimentos y manufacturas de baja y media complejidad adquieren mayor peso relativo.

Otro componente que registró crecimiento significativo fueron las remesas provenientes del exterior. En la comparación anual entre 2022 y 2025, se observa un incremento acumulado cercano al 40 %, lo que evidencia la creciente importancia de este flujo dentro de la cuenta corriente. Este comportamiento está estrechamente vinculado al aumento de la migración de colombianos hacia distintos destinos internacionales, particularmente en América del Norte y Europa. Las remesas fortalecen el ingreso disponible de los hogares receptores, dinamizan el consumo interno y, en ciertos casos, contribuyen al ahorro o a la acumulación de activos.

Remesas de trabajadores. Millones de dólares corrientes (2010-2025*) ← **Gráfica 1.8**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de la República (2025).
(*) Datos hasta el III trimestre del 2025

Desde una perspectiva estructural, el aumento de las remesas refleja una forma de inserción externa basada en la exportación de fuerza de trabajo, donde parte del sostenimiento del consumo doméstico depende de ingresos generados fuera del territorio nacional. Si bien estos flujos alivian restricciones de liquidez y pueden mitigar presiones sociales en

el corto plazo, también plantean interrogantes sobre la dependencia del ingreso externo y la sostenibilidad de un patrón de crecimiento apoyado en transferencias más que en la diversificación productiva y la generación interna de valor agregado.

Durante el actual gobierno, el turismo ha alcanzado niveles históricamente altos. En la comparación anual entre 2022 y 2025, se observa un crecimiento cercano al 61%, superando de manera amplia los registros del período prepandemia y logrando un balance positivo robusto a pesar del crecimiento de las importaciones de servicios de turismo. Este dinamismo indica una mayor llegada de visitantes no residentes y refleja una percepción internacional favorable de Colombia como destino para actividades recreativas, culturales y empresariales. La ampliación de rutas aéreas, la consolidación de ciudades intermedias como polos turísticos y el posicionamiento del país en segmentos como ecoturismo y turismo corporativo han contribuido a este desempeño.

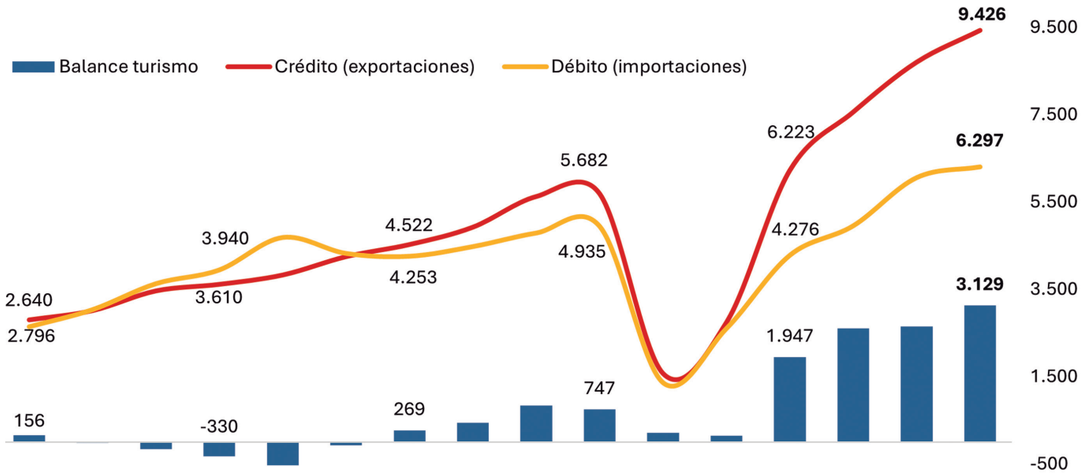
No obstante, el turismo internacional, aunque genera divisas y empleo, presenta características similares a las exportaciones primarias en términos de vulnerabilidad externa: depende de ciclos económicos en los países de origen, de la estabilidad cambiaria y de factores de percepción internacional que escapan al control de política interna. Además, sus encadenamientos productivos con el resto de la economía son más limitados que los de la manufactura de bienes transables. En este sentido, el crecimiento turístico complementa la reducción del déficit externo, pero no constituye por sí solo una vía de diversificación productiva hacia sectores de mayor complejidad tecnológica.



Crédito: Andrea Puentes | Santa Marta Corazon del Mundo | Flickr | Presidencia de la República | Tomada el 7 de agosto de 2022

Turismo en el sector externo Millones de dólares corrientes (2010-2025*)

← Gráfica 1.9



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de la República (2025).

Considerando los encadenamientos productivos, el turismo tiene un efecto multiplicador relevante sobre otros sectores. Su expansión impulsa la demanda en actividades como alojamiento, transporte aéreo y terrestre, servicios de alimentos y bebidas, comercio minorista, actividades culturales y recreativas, y servicios empresariales. Estos encadenamientos generan efectos positivos en términos de generación de ingresos y ampliación de mercados para pequeñas y medianas empresas. En materia laboral, el turismo es intensivo en mano de obra y presenta capacidad de absorción de empleo asalariado y no asalariado. La expansión del sector genera puestos de trabajo en hotelería, gastronomía, transporte y servicios complementarios, con impactos para jóvenes y mujeres (Organización Mundial del Turismo & Organización Internacional del Trabajo, 2019). En regiones con alternativas productivas limitadas, el turismo funciona como un eje de dinamización económica y de reducción de brechas territoriales." Con la referencia Organización Mundial del Turismo y Organización Internacional del Trabajo. (2019).



Crédito: AJoao Carlos Medau | Playa | Flickr | Presidencia de la República | Tomada el 7 de agosto de 2022

1.4 Consumo

La teoría postkeynesiana del crecimiento liderado por salarios (wage-led growth) sostiene que, en economías donde los trabajadores tienen alta propensión marginal a consumir, incrementos del ingreso laboral pueden expandir la demanda efectiva y generar círculos virtuosos de actividad económica (Lavoie & Stockhammer, 2012; Onaran & Galanis, 2014). Esta perspectiva difiere del enfoque neoclásico, que asume pleno empleo y trata el salario como mero costo a minimizar. En economías dependientes con rezago distributivo, el consumo de los hogares puede funcionar como ancla de la demanda agregada, reduciendo la vulnerabilidad a ciclos internacionales (Pinto, 1970; Furtado, 1964).

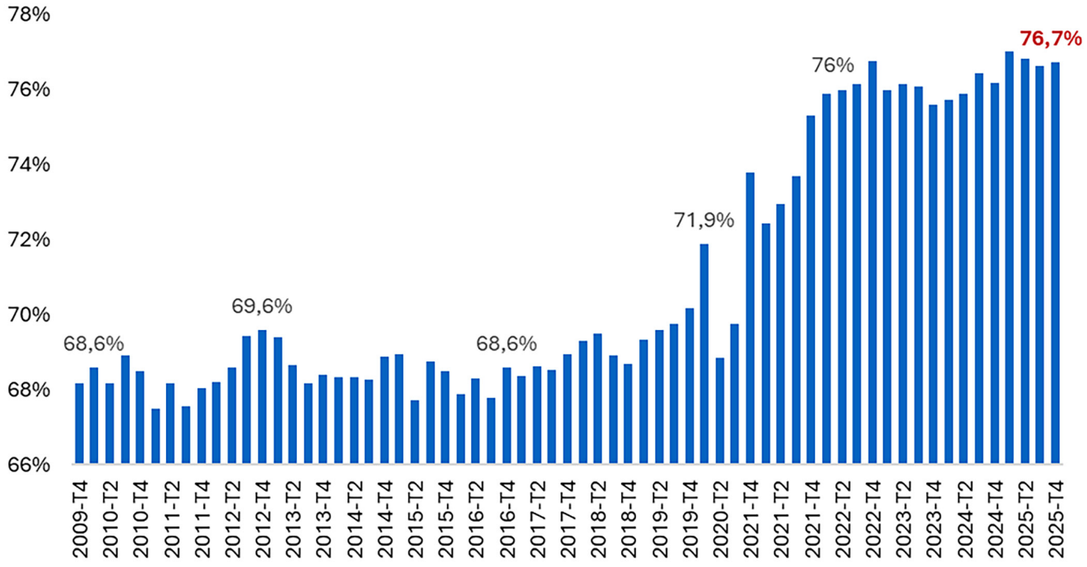


Crédito: Nathalia Cruz Sierra | 2025 | Plaza de mercado de Cali

1.4.1. Consumo de los hogares y poder adquisitivo

En Colombia, el período 2022-2025 registra una reorientación de la demanda. La participación del consumo de los hogares en el PIB alcanzó niveles históricos: de un promedio del 68 % entre 2009 y 2019, ascendió al 76-77 % en 2022-2025. Este salto, particularmente visible desde 2021, coincide con el aumento del salario mínimo real, la reducción de la informalidad laboral y la recuperación del empleo en sectores intensivos en trabajo. A diferencia de ciclos anteriores, donde el crecimiento dependía de precios del petróleo y entrada de capitales externos, la demanda agregada actual se sustenta en renta doméstica generada por actividades no extractivas.

Participación del consumo de los hogares en el PIB ← **Gráfico 1.10**



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Cuentas Nacionales (2025).

1.4.2. Composición de la demanda agregada

En economías primario-exportadoras, el dinamismo proviene de sectores extractivos cuyos dividendos se distribuyen asimétricamente y generan dependencia de ciclos internacionales (Furtado, 1964; Prebisch, 1949). Un cambio de modelo económico requiere, entonces, que la demanda interna —particularmente el consumo y la inversión en sectores diversificados— adquiera mayor peso relativo como motor del crecimiento, sin que esto implique necesariamente déficits externos insostenibles.

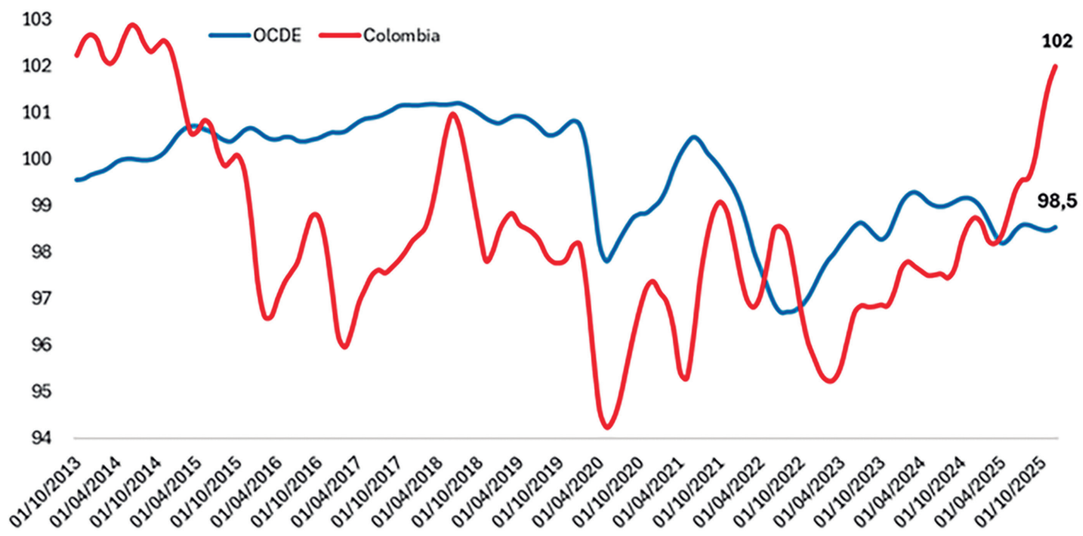
La descomposición del crecimiento del PIB por componentes de demanda revela esta transición en curso. Entre 2022 y 2025, el consumo de los hogares se consolidó como el principal contribuyente al crecimiento económico, con aportes sistemáticamente superiores a los de la inversión, el gasto público y las exportaciones netas. La formación bruta de capital, aunque volátil, mostró recuperación en 2024-2025, mientras que las exportaciones presentaron contribuciones irregulares, en parte por la contracción del sector minero-energético y el alza del sector no minero-energético.

Con respecto a las expectativas de los hogares sobre su situación financiera y en su percepción de la situación económica general, el desempleo y la capacidad de ahorro, la OECD (2026) calcula el índice de Confianza del Consumidor (ICC) que proporciona una señal de la evolución futura del consumo y el ahorro de los hogares.

Este indicador muestra que, a menos de un año de iniciado el gobierno Petro, la confianza de los consumidores comenzó a recuperarse, pasando de 95,3 en marzo de 2023 a 102 en diciembre de 2025. Este resultado solo es comparable con las expectativas que tenían los hogares a finales de 2013 e inicios de 2014, lo que implica que Colombia alcanzó sus mejores registros en el ICC en los últimos 11 años. Un valor superior a 100 indica que los consumidores mantienen expectativas positivas sobre la evolución de la situación económica, lo que se traduce en una menor propensión al ahorro y una mayor disposición a realizar compras de alto valor en los próximos 12 meses. Esta dinámica se refleja en el aumento del consumo de los hogares dentro del PIB.

Comportamiento del ICC - Colombia vs OCDE

← Gráfico 1.11



Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD (2026).

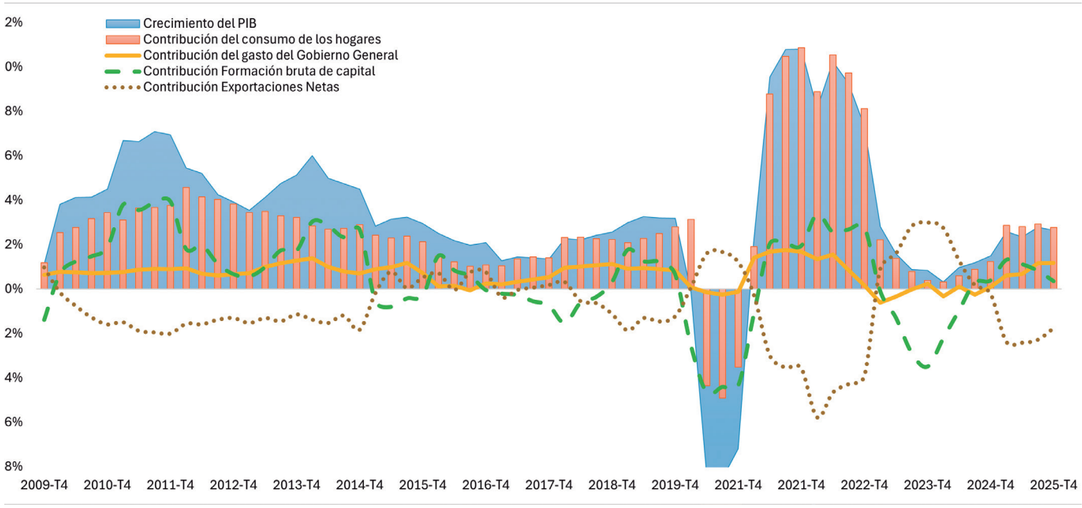
Adicionalmente, se observa que el indicador para Colombia se había mantenido por debajo del umbral de expectativas positivas de los países de la OCDE desde julio de 2015 hasta abril del 2022, es decir, durante poco menos de siete años. Esta tendencia comienza a revertirse desde abril de 2025, ubicándose nuevamente por encima de 100 y de los países de la OCDE a partir de septiembre de 2025, lo que refleja una recuperación significativa en las expectativas de los hogares.



Crédito: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Contribución de cada elemento al crecimiento del PIB

← **Gráfico 1.12**



Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD y DANE, Cuentas Nacionales (2026)

Este patrón —demanda interna liderando el crecimiento, inversión recuperándose gradualmente y exportaciones perdiendo dinamismo relativo— configura indicios iniciales de una ruptura exploratoria con el patrón primario-exportador tradicional. No obstante, tratándose de un horizonte de apenas tres años, resulta prematuro caracterizar esta dinámica como una transformación estructural consolidada. La sostenibilidad de esta reorientación del régimen de crecimiento dependerá de tres condiciones: (i) la diversificación cualitativa de la oferta exportable más allá de la mera contracción del sector extractivo; (ii) la consolidación de la inversión en sectores con encadenamientos productivos significativos, superando la etapa de *"viraje relativo"* hacia maquinaria y equipo; y (iii) la estabilidad macroeconómica que permita mantener el consumo interno sin generar presiones inflacionarias o desequilibrios externos. Se observa, entonces, una mutación incipiente del esquema de acumulación, cuya materialización en un nuevo patrón de desarrollo requerirá horizontes temporales más amplios y la superación de restricciones institucionales que, como se analiza en capítulos posteriores, han limitado la profundización de la transición productiva.

1.5 Inflación

La política monetaria constituye uno de los campos donde la tensión entre ortodoxia y varios desarrollos heterodoxos se manifiesta con mayor nitidez. La visión convencional, anclada en la curva de Phillips y el principio de neutralidad del dinero a largo plazo, asume que la inflación es siempre y en todo lugar un fenómeno monetario que debe controlarse mediante tasas de interés restrictivas. Sin embargo, la tradición estructuralista latinoamericana, representada por los trabajos de Noyola (1956) y Sunkel (1958), entre otros, ha demostrado que en economías dependientes la inflación frecuentemente responde a cuellos de botella estructurales, dependencia de importaciones, indexación de precios y choques externos de oferta (Vernengo, 2006). Aplicar políticas monetarias restrictivas para combatir inflación de costos no sólo resulta ineficaz contra sus causas estructurales, también que prolonga los costos sectoriales ya observados: el estancamiento de la construcción y vivienda, la postergación de proyectos inmobiliarios, y la caída de la inversión en estos sectores intensivos en financiamiento. La persistencia de tasas reales elevadas amplifica estos efectos sin contrarrestar los determinantes de fondo de la inflación —cuellos de botella, dependencia de importaciones, indexación—, generando una combinación particularmente adversa: desaceleración de sectores sensibles a la tasa sin control efectivo de precios.

Este debate cobra relevancia particular en el período reciente. A diferencia de las proyecciones adversas que anticipaban ciertos sectores previo a la llegada del Gobierno Petro, la economía no experimentó una espiral de superinflación: tras alcanzar un 10,9 % en julio de 2023, la inflación inició una trayectoria descendente sostenida. Para diciembre de 2025, la variación anual del IPC se ubicó en 5,1 %, acercándose al rango meta del Banco de la República (3 %).

La caída sostenida de la inflación se produjo en un contexto de tasas de interés reales positivas pero en descenso, sin contracción de demanda agregada severa. Las presiones inflacionarias, concentradas en alojamiento, servicios públicos y alimentos, respondieron a factores de costos y cuellos de botella sectoriales, confirmando el diagnóstico de choques de oferta. La inflación subyacente (sin alimentos) se redujo a 5,11 % en diciembre de 2025, el nivel más bajo desde diciembre de 2021, mientras la demanda interna mantenía dinamismo. Esta configuración, en la que hay un descenso de precios sin enfriamiento significativo del gasto es consistente con una inflación determinada por restricciones estructurales de oferta más que por exceso de demanda agregada.

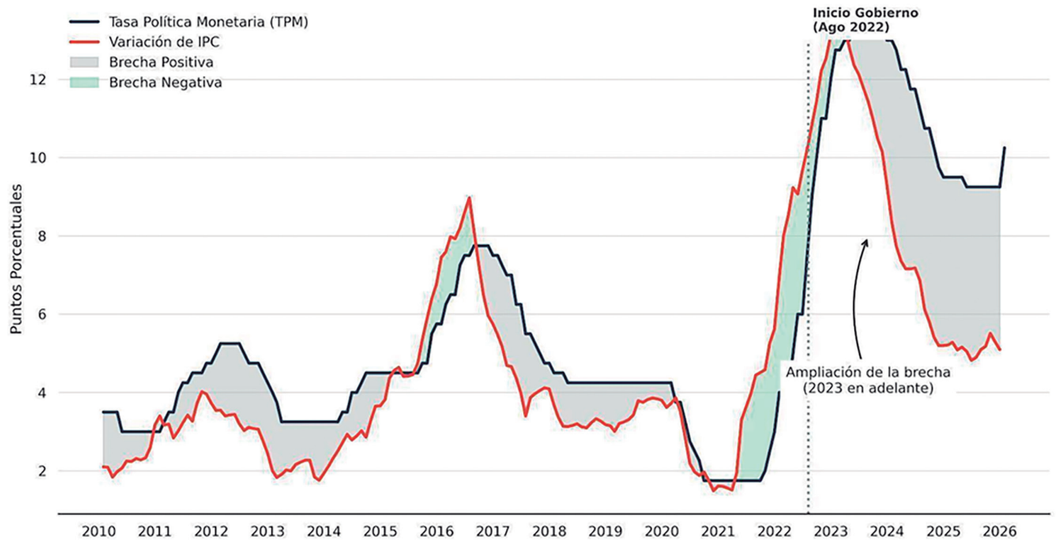
El comportamiento de la inflación resulta clave para la viabilidad del cambio de modelo económico. En el período 2021-2023, los mayores aumentos de la tasa de política monetaria coincidieron con una inflación explicada predominantemente por factores de oferta: eventos climáticos en precios de alimentos, costos de producción y comercialización, la guerra en Ucrania, alza de combustibles, indexación de arriendos y especulación en servicios (MHCP, 2024). Esta configuración de una política restrictiva aplicada sobre una inflación de costos ilustra la tensión entre el marco ortodoxo y el diagnóstico estructuralista.

Además, la gráfica evidencia que, durante el período del Gobierno actual, el Banco de la República ha ampliado de manera significativa la brecha entre la tasa de interés de política monetaria y la inflación, lo que se ha traducido en un aumento sostenido de la tasa de interés real. Este sesgo contractivo, sumado a la descoordinación entre la política monetaria, la política fiscal y la estrategia económica del gobierno en términos más amplios, ha impuesto restricciones relevantes a la inversión privada y a la formación bruta de capital fijo, componentes centrales para cualquier estrategia de cambio de modelo económico orientada a la diversificación productiva y la reducción de la dependencia estructural.

La brecha entre la tasa de intervención y la inflación evidenció un endurecimiento de la política monetaria. Mientras que entre 2010 y 2022 se mantuvo en promedio en 0,6 puntos porcentuales, durante el periodo 2022-2026 se expandió a 1,94 puntos. Esta tendencia se ha acentuado en los dos últimos años, pues desde 2024 la brecha promedio, que indica la tasa de intervención real, es de al menos 4,4 puntos porcentuales.

Inflación y Tasa de Política Monetaria 2010 - 2026

← Gráfico 1.13



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE y Banco de la República.

La perspectiva de oferta flexible refuerza este cuestionamiento. Cuando existe capacidad ociosa, una expansión de demanda no genera presiones inflacionarias significativas; sólo cuando la demanda excede la capacidad máxima de producción se activan dichas presiones. En Colombia, la persistencia de altas tasas de desempleo y un uso de la capacidad instalada inferior al 80%, de acuerdo con las encuestas de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), constituyen evidencia de una economía que opera por debajo de su potencial productivo. Aunque este indicador es superior al registrado en Argentina (57,7%), se mantiene por debajo de los niveles observados en Brasil (83%) y México (83,4%), lo que descarta la existencia de presiones generalizadas de exceso de demanda agregada. Por el contrario, estos resultados son consistentes con la presencia de una restricción estructural del gasto efectivo, que limita la activación plena de la capacidad productiva y la generación de empleo.

La aplicación de tasas de interés restrictivas en este contexto puede inhibir la inversión productiva necesaria para la transformación estructural sin contrarrestar las verdaderas fuentes de la inflación observada.

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MHCP, 2025, pp. 5), la tasa de interés de intervención restada por inflación se sitúa en 4,9%, incluso por encima del 2,7% estimado por algunas entidades oficiales como neutral. Esta diferencia abre margen para una política monetaria más expansiva que dinamice la economía y respalde la reconfiguración productiva.



Crédito: SENA | Mercado Campesino Dirección General | Flickr | Tomada el 26 de octubre de 2023



2. EMPLEO, DESEMPLEO E INGRESOS DEL TRABAJO

El nivel de ocupación es una variable determinada por el nivel de demanda efectiva y por las decisiones de inversión del sector privado y público (Kalecki, 1943; Lavoie, 2014). En este marco, la distribución funcional del ingreso —esto es, la participación relativa de salarios y ganancias en el ingreso nacional— constituye un determinante estructural del dinamismo económico: cuando la participación salarial se comprime sistemáticamente, se debilita la demanda interna, se frena la inversión productiva y se deteriora la capacidad de generación de empleo de calidad (Bhaduri y Marglin, 1990; Stockhammer, 2017).

El salario que para las firmas puede considerarse un costo, a nivel macroeconómico es una variable con efectos sobre la demanda, la inversión y el crecimiento. Dado que los salarios de los trabajadores se gastan, distinto a los rentistas de capital, una redistribución del ingreso hacia el trabajo expande el mercado interno desde el consumo y sostiene el nivel de actividad. (Kalecki, 1954). Esta lógica subyace a la distinción entre regímenes de crecimiento impulsados por salarios (wage-led) y regímenes impulsados por ganancias (profit-led), ampliamente aplicada al análisis de economías con mercados internos amplios y estructuras productivas heterogéneas (Bhaduri y Marglin, 1990). En este tipo de economías, la recomposición salarial puede actuar como motor del crecimiento antes que como obstáculo a la competitividad.

La brecha persistente entre productividad laboral y salario real no es un fenómeno técnico ni el resultado neutro de señales de mercado, sino la expresión de relaciones de poder económico y político que estructuran la distribución del excedente. El grado de monopolio, el poder de mercado que permite a las empresas fijar márgenes sobre costos con independencia de la productividad, determina en buena medida la participación del trabajo en el ingreso nacional (Kalecki, 1954; Lavoie, 2014). En consecuencia, corregir una brecha distributiva acumulada durante décadas requiere intervención deliberada de política económica, no ajustes espontáneos del mercado.

Desde esta perspectiva, la calidad del empleo —entendida en términos de acceso a protección social, estabilidad del ingreso y adecuación entre competencias y puestos de trabajo— resulta más determinante para el desarrollo que la mera expansión cuantitativa de la ocupación (Lavoie, 2014). Un crecimiento que se apoya en la proliferación de ocupaciones precarias y de baja productividad tiende a desacoplarse del desarrollo, reproduciendo las desigualdades estructurales que históricamente han caracterizado a la región. En este sentido, cabe precisar que una parte significativa de la fuerza laboral colombiana se desenvuelve en lo que debe denominarse economía popular —formas heterogéneas de trabajo mercantil y no mercantil orientadas a la subsistencia pero también a la generación de excedentes, cuya existencia no constituye una anomalía transitoria sino una expresión estructural de las condiciones de acumulación y cuyos participantes son actores económicos válidos que merecen reconocimiento institucional y protección efectiva de derechos.

En este contexto, vale la pena rescatar que el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) ha planteado una propuesta programática que busca trascender la lógica asistencialista y situar a la economía popular, los campesinos y los trabajadores como sujetos activos de la creación de riqueza. Por lo que los resultados en cualquier materia deberán estar relacionados a esta visión.

La transición hacia un nuevo modelo económico, entonces, sólo puede considerarse exitosa en la medida en que se traduzca en una mejora sustantiva de la distribución funcional del ingreso y de la calidad del empleo generado. Ello exige que la búsqueda de reducción de desempleo se acompañe de acciones que sostengan la demanda efectiva, fortalezcan el poder adquisitivo de los trabajadores asalariados y no asalariados, mejore las condiciones de empleo, además, lógicamente, de avances en el recambio productivo.

2.1 Dinamismo del empleo

La evidencia reciente de la estructura laboral colombiana muestra avances relevantes en esta dirección: en diciembre de 2025, la tasa de desocupación se ubicó en 8 %, el nivel más bajo para este mes desde 2001 y uno de los cuatro registros más bajos de los últimos 10 años. Mientras que la informalidad laboral descendió a 55,4 %, el nivel más bajo desde 2021, con una trayectoria de reducción sostenida. El total de personas ocupadas alcanzó 24,2 millones, lo que representa 603 mil nuevos empleos frente a diciembre de 2024 y 2,5 millones adicionales respecto a 2019, evidenciando una recuperación cuantitativa sólida del empleo.

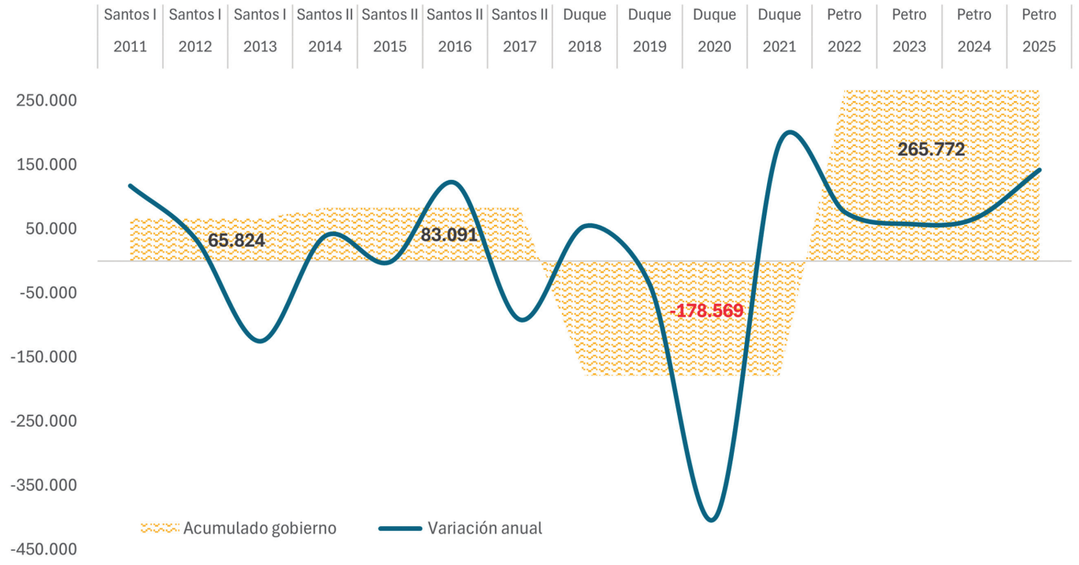
No obstante, el principal aporte de esta dinámica no reside únicamente en la expansión del número de ocupados, sino en la composición y calidad de los empleos generados. La reducción del subempleo al 6,3 %, su mínimo histórico, indica una mejora efectiva en los ingresos, las jornadas laborales y la adecuación entre competencias y puestos de trabajo, lo que fortalece la demanda agregada y el crecimiento económico desde una base más sólida. De manera particularmente significativa, el 85 % de los nuevos empleos creados entre diciembre de 2024 y diciembre de 2025 se concentró en las industrias manufactureras, un sector caracterizado por mayores niveles de formalización, acceso a seguridad social y salarios relativamente más estables.



Crédito: Camilo Cifuentes | Flickr | Medellín Colombia | Tomada el 1 de diciembre de 2016

Variación de población ocupada en manufactura (2010-2015)

← Gráfica 2.1



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2026)

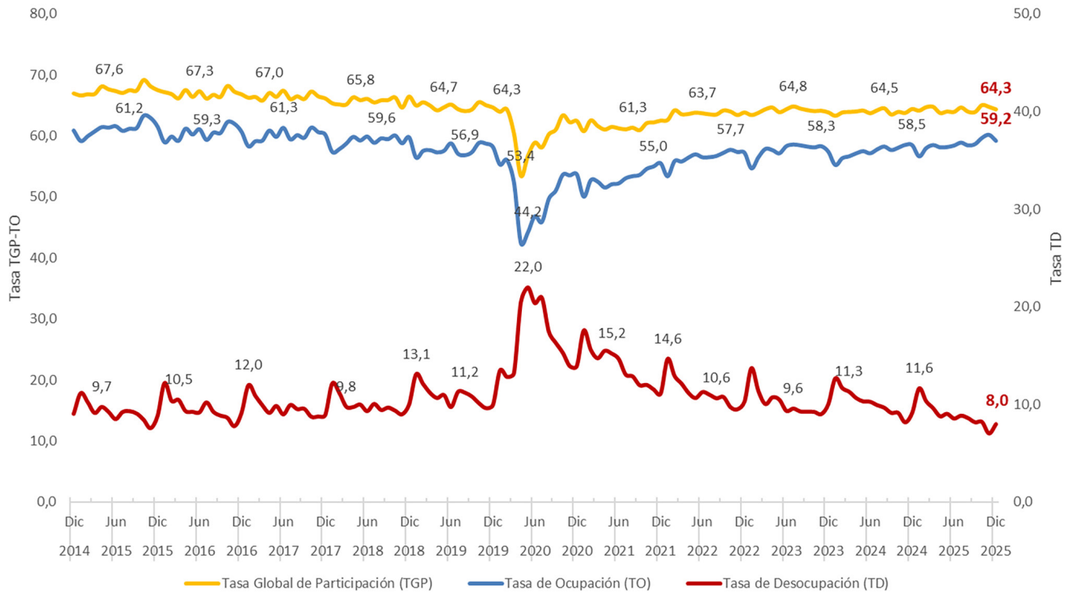
Este dato no es un resultado aislado. En comparación con los periodos presidenciales anteriores, el gobierno de Petro logró aumentar, entre 2022 y 2025, el número de trabajadores en la rama manufacturera en 265.772 personas. En contraste, durante el gobierno de Iván Duque se expulsaron 178.569 trabajadores de esta rama, lo que evidencia un grave debilitamiento de la industria que comenzó a corregirse con el gobierno del cambio. Asimismo, mientras que en los ocho años del gobierno de Santos el empleo industrial aumentó en 148.915 personas, en la mitad de ese tiempo, durante el gobierno de Petro, los puestos de trabajo en la industria crecieron un 79 % adicional. El fortalecimiento del empleo industrial no solo eleva el ingreso nacional y mejora las condiciones de vida de los trabajadores, sino que también dinamiza los encadenamientos productivos con otros sectores, impulsa la productividad y genera efectos

multiplicadores sobre el resto de la economía. En este sentido, la orientación del empleo hacia sectores de mayor valor agregado constituye un elemento central para articular el crecimiento económico con avances sostenidos en bienestar social, aunque su consolidación como tendencia estructural requiere sostenimiento en el mediano plazo y condiciones macroeconómicas favorables a la inversión productiva.

← Gráfica 2.2

Indicadores laborales.

Enero 2015 - diciembre 2025. Puntos porcentuales

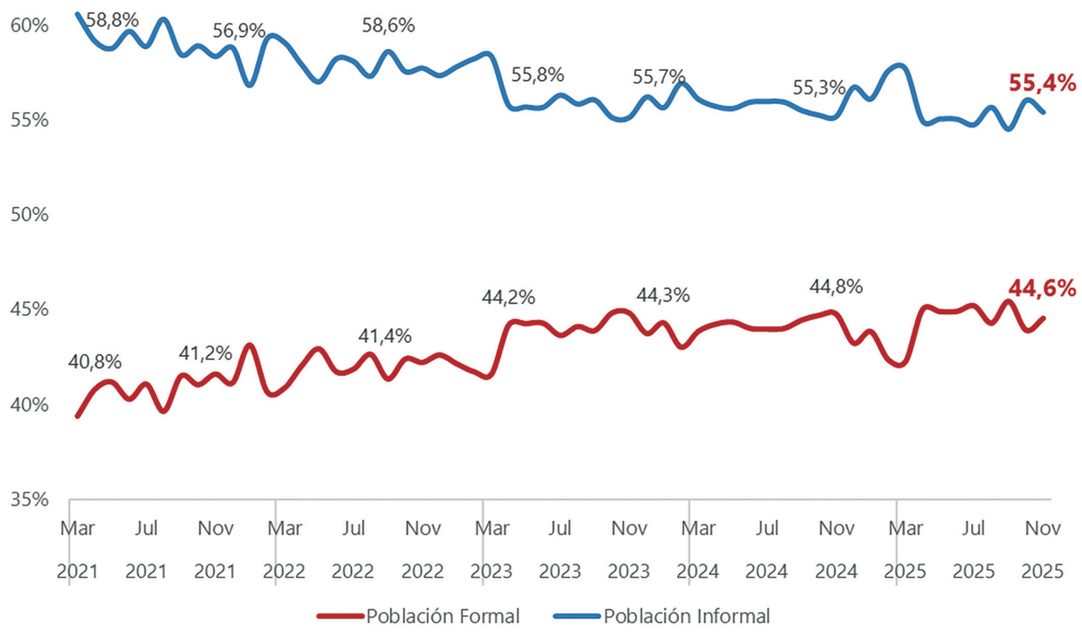


Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE

Porcentaje de Población formal vs informal

Marzo 2021 - diciembre 2025.

← Gráfica 2.3

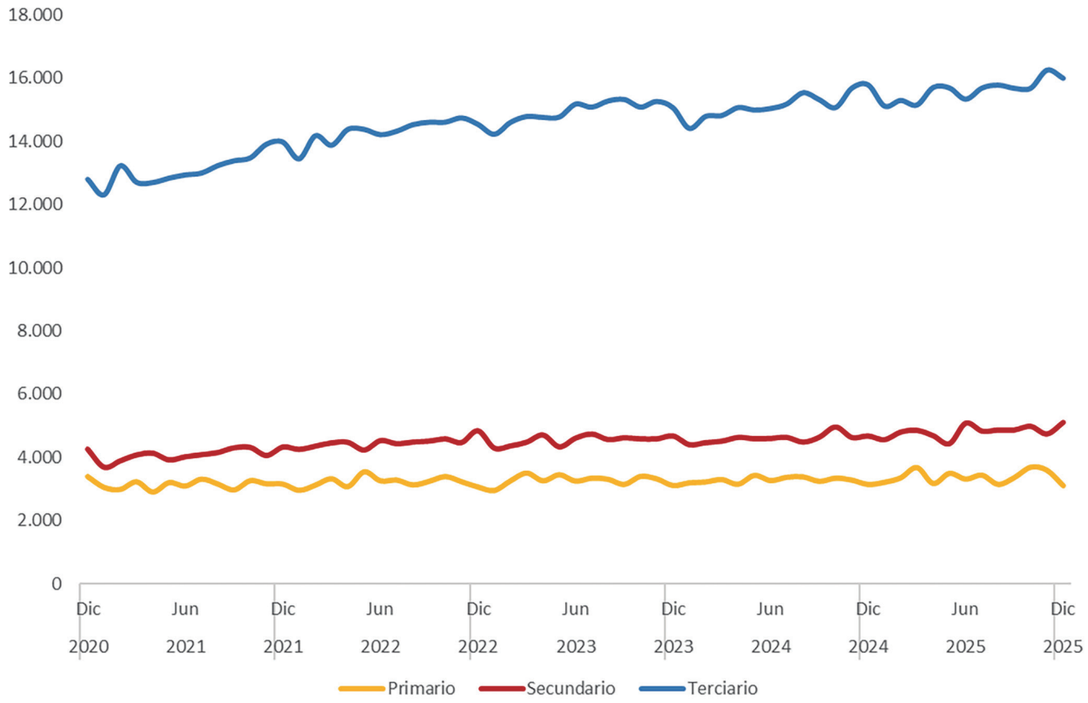


Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE

La estructura sectorial del empleo, sin embargo, presenta un perfil mixto que aún no permite evaluar plenamente la dimensión de productividad. Entre 2021 y 2025, los ocupados en servicios crecieron de 9,1 a 11,7 millones, consolidando al sector terciario como principal empleador. Si bien este dinamismo absorbe fuerza laboral, la composición interna de estos servicios, es decir, cuántos corresponden a actividades intensivas en conocimiento en contraposición a ocupaciones de subsistencia, requiere análisis desagregado que trasciende el alcance de este informe. El sector secundario se estabilizó entre 3,9 y 4,9 millones, con crecimiento moderado en manufacturas frenado por el entorno de tasas elevadas; el sector primario permaneció estable (3,1-3,3 millones), coherente con el dinamismo agropecuario documentado.

Composición sectorial del empleo

← Gráfica 2.4



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE

En conjunto, el período 2022-2025 registra mejoras laborales mensurables: reducción de desempleo, contracción de la informalidad y expansión del empleo formal. Estos avances constituyen condición necesaria, aunque no suficiente, para el cambio de modelo económico.

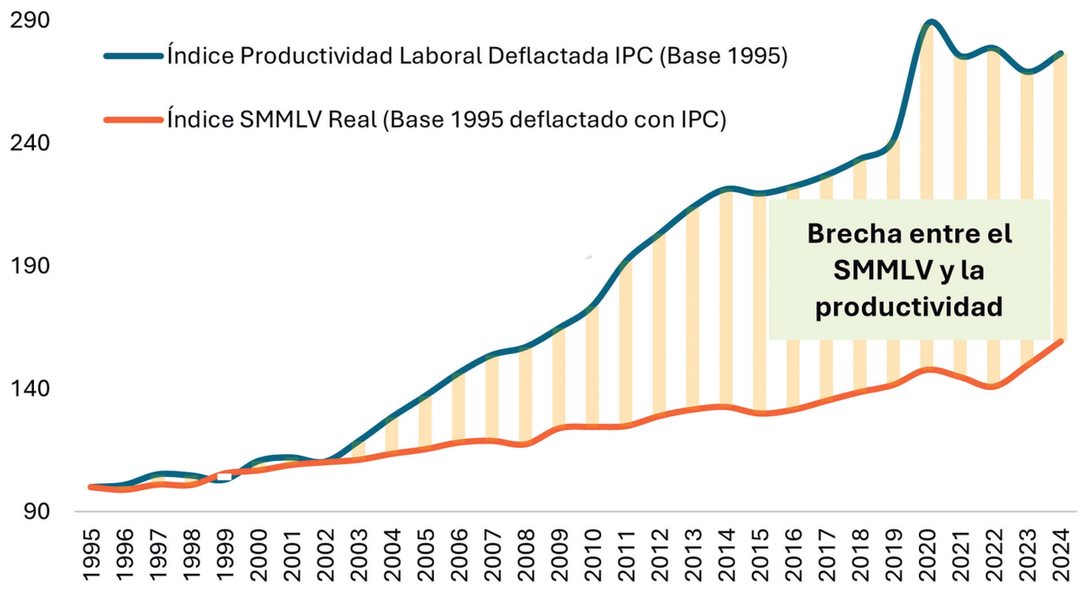
Finalmente, el empleo y los salarios no pueden analizarse como variables aisladas, sino como el resultado de relaciones de poder económico y político que estructuran la distribución del ingreso. Durante las últimas tres décadas, en Colombia se consolidó una brecha persistente entre la productividad laboral y el salario mínimo real, reflejo de un régimen de acumulación que favoreció sistemáticamente al capital. Mientras que la productividad laboral creció alrededor de 145 % desde 1995, el salario mínimo real apenas aumentó 45 %, lo que implica una diferencia cercana a 100 puntos porcentuales, equivalente a una transferencia sostenida de riqueza desde el trabajo hacia el capital, vía contención salarial y debilitamiento del poder de negociación de los trabajadores.

En este contexto, uno de los pilares centrales del actual gobierno ha sido la búsqueda de justicia distributiva, no sólo a través de la política tributaria, sino, de manera fundamental, mediante la recomposición de los ingresos laborales en el ingreso nacional. En este propósito cobra relevancia la política salarial como instrumento fundamental de la gestión económica frente a gobiernos anteriores, lo cual marca una ruptura tanto en su magnitud cómo en la comprensión de sus efectos. Los incrementos recientes del salario mínimo (16%, 12%, 9.54%, y 23.7% para los años 2023, 2024, 2025 y 2026 respectivamente) han comenzado a cerrar entre un 30 % y un 35 % del rezago acumulado, sin revertirlo completamente, pero sí corrigiendo parcialmente una distorsión histórica. Esta estrategia se alinea con el mandato constitucional de dignidad laboral y reconoce que una trayectoria de desarrollo sostenible requiere una distribución funcional del ingreso más equilibrada entre trabajo y capital, aunque su efecto distributivo pleno depende de la capacidad de mantener el dinamismo del empleo y de lograr que los incrementos salariales puedan multiplicarse más allá de la población asalariada, mientras se evita que los mismos sean absorbidos por presiones inflacionarias o ajustes en la precariedad laboral.

Índice de Productividad Laboral y Salario Mínimo Real Colombia .

1995-2024 (1995=100)

← Gráfica 2.5



Fuente: Ossa (2018, actualizado 2026). Elaboración del autor con datos del DANE y OECD Data Explorer.

Contrario a las predicciones formuladas por distintos sectores académicos y políticos, estos aumentos del salario mínimo en Colombia no se tradujeron ni en una espiral inflacionaria ni en una destrucción masiva del empleo. La evidencia empírica reciente muestra resultados consistentes con una dinámica macroeconómica distinta a la anticipada por los modelos ortodoxos. La inflación, que había alcanzado un máximo de 13,34 % en marzo de 2023, inició una senda descendente sostenida hasta ubicarse en 5,1 % en diciembre de 2025, lo que cuestiona la tesis según la cual los incrementos salariales generan automáticamente presiones inflacionarias persistentes.

En el mercado laboral, los resultados refutan igualmente las advertencias de contracción del empleo, como se documentó en la sección anterior. La tasa de desempleo, que pasó del 11,2% en 2022 a 8,9% en 2025, sugiere que el aumento del salario mínimo no solo no desincentivó la contratación, sino que contribuyó a dinamizar la demanda agregada y a fortalecer el empleo, especialmente en un contexto de recuperación económica. A ello se suma un impacto social relevante: entre 2022 y 2024, más de 2,1 millones de personas salieron de la pobreza monetaria, un resultado estrechamente asociado a la mejora de los ingresos laborales y al fortalecimiento del salario mínimo como instrumento de política redistributiva. No obstante, la sostenibilidad de estos avances como parte de un cambio de modelo económico requiere que la recomposición salarial se mantenga en el tiempo, y que se acompañe de políticas de productividad que eviten que los incrementos sean absorbidos por ajustes en la precariedad.

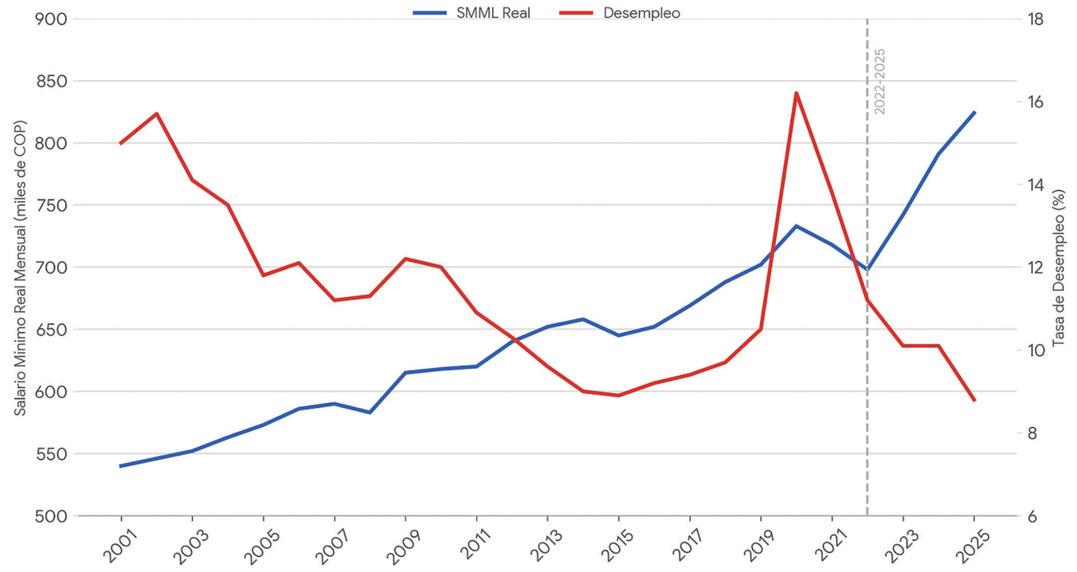


Crédito: Departamento Nacional de Planeación | Flickr | Tomada el 18 de agosto de 2023

Tasa de desempleo

← Gráfica 2.6

Salario mínimo real* (2001 - 2025)



*Fuente: Elaboración a partir de DANE (2026). *El Salario mínimo real se calcula con el IPC como deflactor con base 2015.*

Estos resultados son coherentes con la evidencia presentada por Matallana y Moreno (2025), quienes analizan la relación entre la tasa de desempleo y el salario mínimo mensual. Lejos de una relación directa y negativa, como suele afirmarse desde enfoques neoclásicos, el análisis muestra una relación inversa: el aumento sostenido del salario mínimo se correlaciona con una reducción sostenida del desempleo. En este sentido, el gráfico 2.6 podría respaldar la idea de que el salario mínimo puede ser usado no solo como un mecanismo de protección del ingreso, sino también como un factor que contribuye al crecimiento económico, al fortalecimiento del mercado interno y a la reducción de brechas sociales.

2.2 Distribución del ingreso

De otro lado, el análisis de la distribución funcional del ingreso revela uno de los mecanismos centrales de reproducción del modelo económico vigente hasta 2022. La gráfica adjunta descompone el ingreso mixto —aquél que corresponde a trabajadores independientes y pequeños empresarios— entre la proporción destinada a remuneración del trabajo (rojo) y la que se capitaliza como excedente (azul). La serie, que cubre el período 1996-2024, documenta un deterioro estructural sostenido: la participación laboral en el ingreso mixto cayó de 58 % en 1996 a 36 % en 2022, recuperándose levemente a 39 % en 2024.

Esta caída equivale a una transferencia masiva de recursos desde el trabajo hacia el capital. Estimaciones basadas en modelos Mincer aplicados a la GEIH y cuentas nacionales del DANE sugieren que más de 656 billones de pesos (a precios constantes) fueron trasladados de trabajadores independientes y pequeños productores hacia propietarios de capital durante este período.

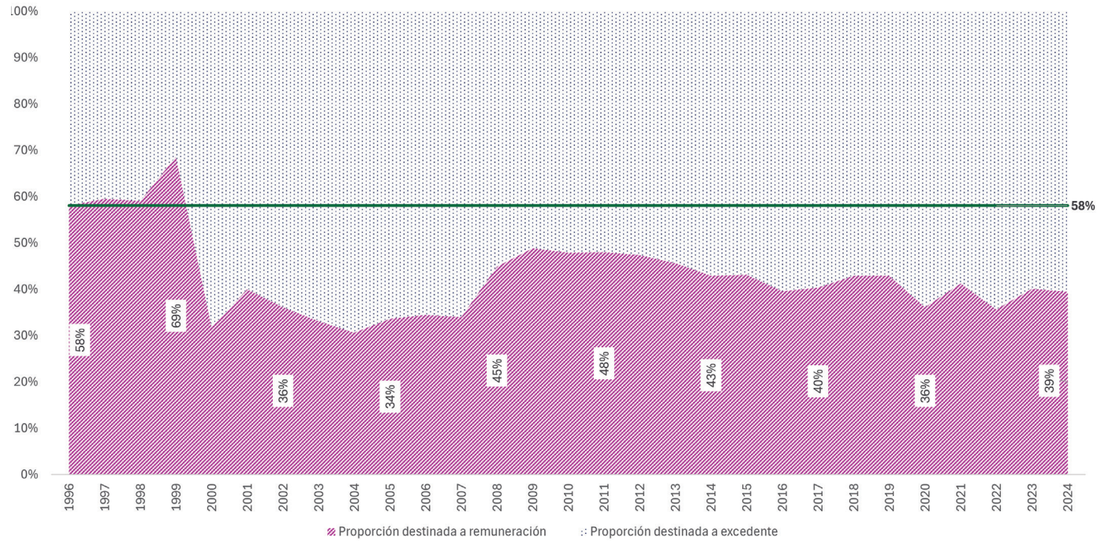
El mecanismo operó mediante la expansión de la informalidad laboral: al crecer el peso del ingreso mixto en el valor agregado total —precisamente porque más trabajadores quedaron excluidos de relaciones salariales formales—, una proporción creciente de ese ingreso se capitalizó como excedente en lugar de remunerar el esfuerzo productivo.

Este proceso configura una forma encubierta de extracción de valor propia del modelo primario-exportador y financiarizado. La precarización laboral no fue, entonces, un subproducto residual del desarrollo, sino un mecanismo funcional de acumulación que limitó el poder adquisitivo de los hogares y restringió la demanda agregada, generando una contradicción estructural: el modelo dependía del consumo para sostener el crecimiento, pero simultáneamente debilitaba los ingresos que lo financiaban.

En este contexto, la recuperación de la participación laboral al 39 % en 2024 —aunque modesta— adquiere relevancia como indicador temprano del cambio de modelo económico. Los incrementos del salario mínimo real y las políticas de formalización laboral implementadas desde 2022 buscan revertir la dinámica de extracción y rearticular la demanda agregada sobre bases más sostenibles. Sin embargo, la magnitud de la brecha acumulada —casi veinte puntos porcentuales respecto a 1996— indica que la recomposición distributiva está en etapa inicial y enfrenta la resistencia de estructuras de acumulación consolidadas durante décadas.

Distribución del ingreso mixto

← Gráfica 2.7



Fuente: Elaboración propia a partir del DANE, GEIH.

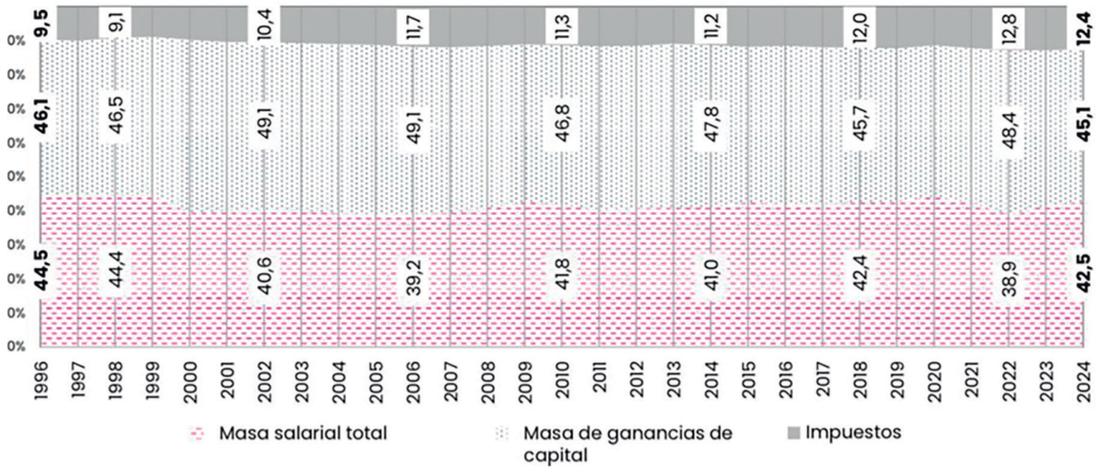
La distribución funcional del valor agregado completa el diagnóstico sobre la estructura del modelo económico previo y sus transformaciones recientes. Mientras que la gráfica anterior mostraba la composición del ingreso mixto, esta segunda ilustración captura la participación de la masa salarial total en el valor agregado de la economía entre 1996 y 2024. La serie revela una trayectoria de deterioro prolongado: desde 49,1 % en 1996, la participación laboral cayó a 44,6 % en 2022, recuperándose posteriormente a 48,6 % en 2024.

Este descenso de casi cinco puntos porcentuales durante el período neo liberal no respondió únicamente a ciclos coyunturales. Las crisis de finales de los noventa y 2008 generaron recuperaciones temporales de la participación laboral, pero estas se revirtieron con mayor intensidad una vez superada la turbulencia, configurando una tendencia estructural a la

transferencia de recursos hacia el excedente de capital. La magnitud acumulada de esta transferencia limitó sistemáticamente la demanda interna y condicionó el patrón de crecimiento hacia la dependencia de capitales externos y sectores rentísticos.

La recuperación de cuatro puntos porcentuales entre 2022 y 2024 interrumpe esta tendencia. Los incrementos reales del salario mínimo, la formalización laboral en sectores clave y el gasto social redistributivo han revertido parcialmente la caída acumulada, devolviendo la participación laboral a niveles similares a los de 2010. Este cambio, aunque significativo, constituye una primera etapa: la participación laboral permanece por debajo de los registros de 1996-1998 y su sostenibilidad depende de mantener el dinamismo del empleo.

Distribución funcional del ingreso (1996-2024) ← Gráfica 2.8



Fuente: Elaboración propia a partir del DANE, GEIH.

La evidencia sugiere que la recomposición distributiva es compatible con la mejora macroeconómica observada —inflación descendente, crecimiento positivo—, aunque no permite afirmar que esta configuración sea automáticamente más resiliente que el modelo anterior. Lo que sí documenta es que el *trade-off* entre equidad y eficiencia postulado por la ortodoxia no se materializó en el corto plazo: la recuperación de la participación laboral coincidió con desaceleración inflacionaria y expansión del empleo.

Al analizar la variación del ingreso promedio considerando factores que permiten caracterizar este fenómeno, como el nivel educativo, el rango de ingresos y la posición ocupacional, los resultados son coherentes con esta evaluación.

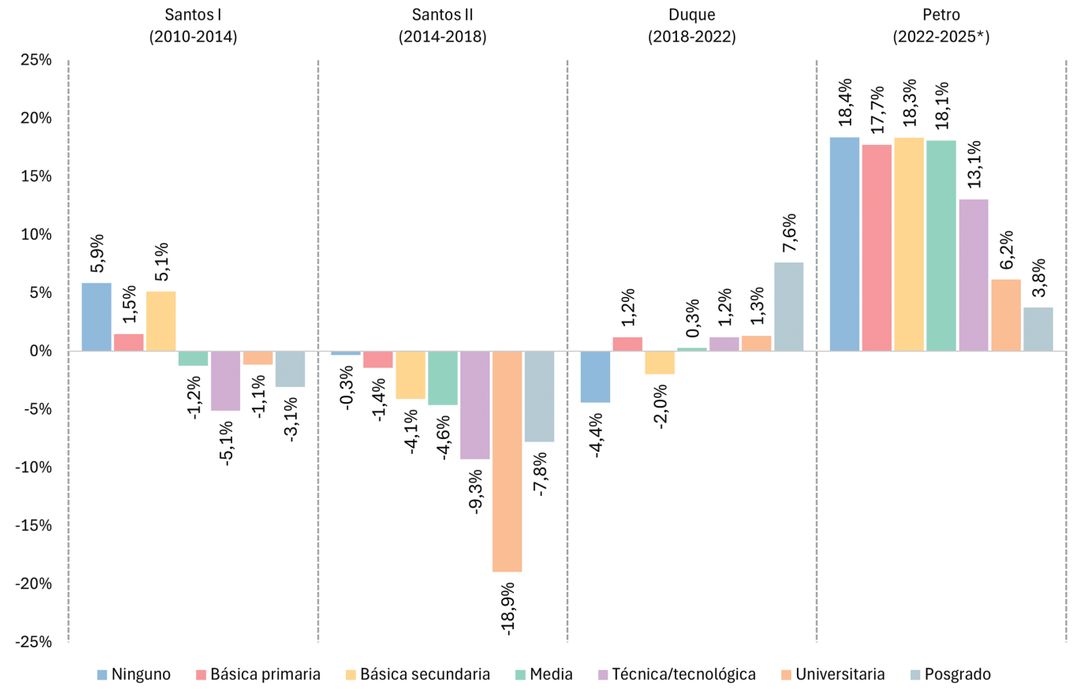
En el ámbito educativo, se observa que durante los gobiernos de Duque y Santos los ingresos de las personas tendieron a caer de manera persistente, como se evidenció anteriormente. En contraste, el resultado más destacable del periodo, es el gobierno Petro, en el que se ha consolidado un crecimiento de los ingresos en todos los niveles de escolaridad. Desde las personas sin ningún tipo de educación formal hasta aquellas con posgrado registraron aumentos en sus ingresos.



Crédito: Joel González | Flickr | Presidencia de la República | Tomada el 19 de febrero de 2026

Variación porcentual - Ingreso promedio según nivel de escolaridad
Cálculos realizados con ingresos a precios constantes del 2025

← Gráfica 2.9

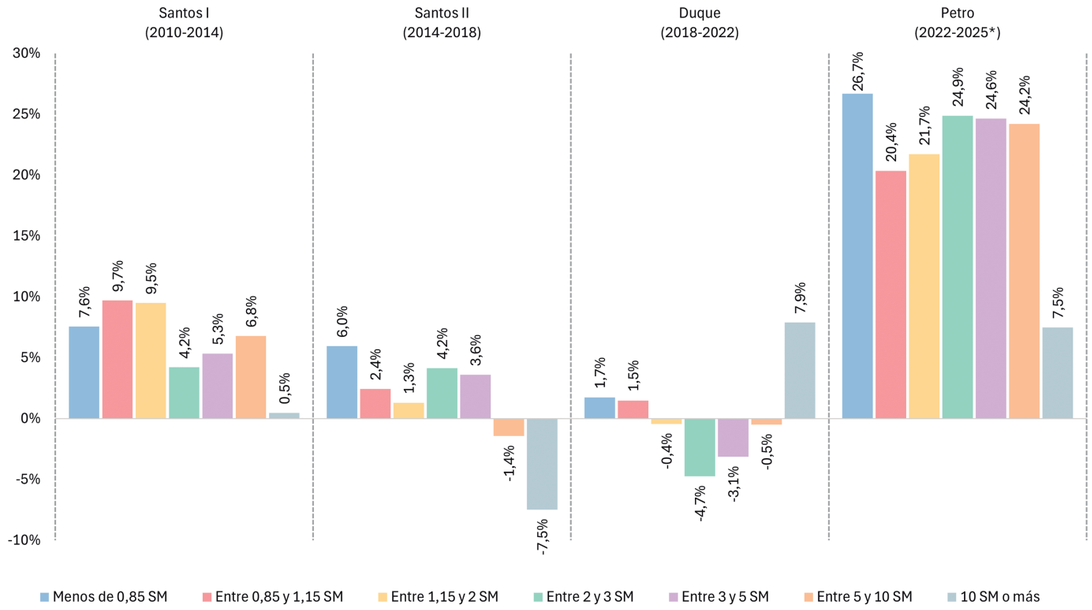


Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2026).

Además, esta variación positiva revela una distribución progresiva del ingreso laboral: las personas sin educación formal experimentan el mayor incremento porcentual (18,4 %), mientras que quienes tienen mayores niveles de estudio registran el aumento más moderado (3,8%). Pero además esto controvierte la idea de que los ajustes al salario mínimo, e incluso otras acciones en materia de regulación laboral, solo afectan a un pequeño grupo de población asalariada que directamente se ven beneficiados por estos cambios. Lo que se puede observar es una mejora en el ingreso en los niveles de escolaridad tradicionalmente más vinculados a la ¨informalidad¨. Este hecho puede explicarse por el efecto faro o los efectos multiplicativos de la política salarial.

Variación porcentual - Ingreso promedio según rango de ingresos
Cálculos realizados con ingresos a precios constantes del 2025

← Gráfica 2.10

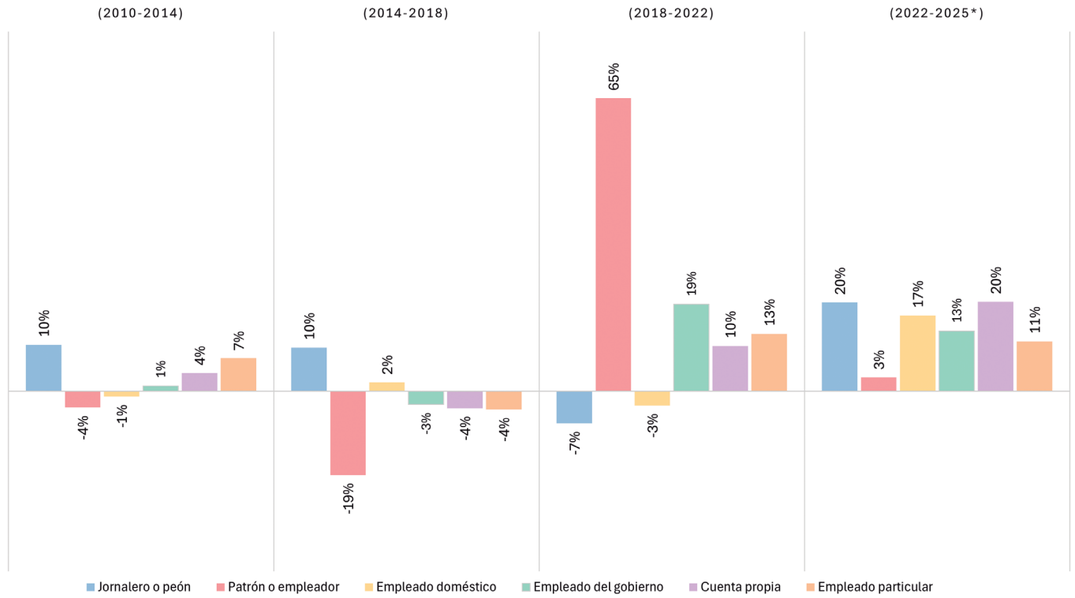


Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2026).

Este resultado se refuerza al examinar la variación porcentual del ingreso promedio según rango de ingresos. Se observa que las personas que perciben menos del 85% de un salario mínimo registran el mayor crecimiento porcentual en sus ingresos (26,7 %), mientras que quienes ganan 10 o más salarios mínimos presentan un incremento más moderado (7,5 %). En términos agregados, el ingreso promedio durante el gobierno de Petro crece 13,7%, en contraste con el 0,7% observado en el periodo de Duque y la contracción de -3,2% en los dos gobiernos de Santos. En conjunto, estos resultados sugieren una recomposición distributiva en la que el crecimiento de los ingresos ha sido más dinámico en los segmentos de menores ingresos, lo que apunta a una mejora en términos de progresividad y salida de la pobreza.

Variación porcentual - Ingreso promedio según perfil ocupacional
Cálculos realizados con ingresos a precios constantes del 2025

← Gráfica 2.11



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2026).

Al considerar la posición ocupacional, se observan dos contrastes evidentes. El primero se presenta al analizar el crecimiento de los ingresos de los empleadores durante el gobierno de Duque (65,23 %) frente al resto de tipos de ocupación, donde la variación promedio fue de apenas 5,35 %, con el agravante de que se registraron variaciones negativas para los jornaleros (-7,1 %) y para los empleados y empleadas domésticas (-3,1 %).

El segundo contraste aparece al comparar las dinámicas del gobierno de Duque con las del gobierno de Petro. En este último, la variación promedio de los ingresos alcanza el 14 %, no se registran variaciones negativas y, aunque los empleadores presentan un crecimiento positivo (3,11 %), este resulta el menor en comparación con todos los demás segmentos ocupacionales. Lo que evidencia una vez más que este gobierno se consolida como el gobierno de los trabajadores y las mayorías.

Estos incrementos en los ingresos y en el empleo del país se reflejan en mejoras en la calidad de vida de la población, como lo evidencia la reducción de la pobreza, que pasó del 36,6 % en

2022 al 31,8 % en 2024. Esto implica que alrededor de 2,1 millones de personas salieron de la pobreza, un logro significativo no solo por su magnitud, sino también en comparación con los gobiernos anteriores.

Durante el segundo mandato de Santos (2014–2018), la pobreza aumentó en cerca de 35 mil personas, mientras que en el gobierno de Duque (2018–2022) el número de personas en condición de pobreza se incrementó en aproximadamente 1,7 millones. En ese sentido, el gobierno de Petro no solo logró revertir el aumento de la pobreza registrado en los dos gobiernos anteriores, sino que también alcanzo el nivel más bajo de pobreza de los últimos 13 años.



Crédito: Juan Cano | Flickr | Presidencia de la República | Tomada el 4 de noviembre de 2025



3. INSTRUMENTOS DEL DESARROLLO

La identificación de los instrumentos de desarrollo como estructurantes de una estrategia de cambio de modelo económico remite directamente a la teoría de los polos de desarrollo de François Perroux (1955) y su adaptación latinoamericana por la CEPAL y autores como Celso Furtado (1964). Esta perspectiva sostiene que el crecimiento no se distribuye uniformemente en el espacio económico, sino que se concentra en torno a polos o núcleos que ejercen efectos de arrastre sobre su entorno mediante encadenamientos productivos. Sin embargo, como advierte Hirschman (1958), no todos los sectores generan los mismos encadenamientos: mientras algunas actividades tienen un alto potencial de inducción hacia adelante y hacia atrás, otras operan como enclaves con escasa vinculación con el resto de la economía. La selección estratégica de sectores dinamizadores del desarrollo, como la agroindustria, la manufactura de complejidad media y las energías renovables, debe orientarse por su capacidad de generar externalidades de aprendizaje, encadenamientos productivos, escalamiento tecnológico y empleo de calidad, más que por su rentabilidad privada de corto plazo.

Este criterio orienta la evaluación de tres procesos en curso durante el período 2022–2025. En materia de tierras, el fortalecimiento del Fondo de Tierras, la compra de predios y la ampliación de la formalización han mejorado el acceso de familias rurales a activos productivos, con efectos potenciales sobre productividad agropecuaria y dinamismo de economías locales. En reindustrialización, el CONPES 4129 estableció el marco para transitar de economía extractiva hacia una basada en conocimiento y sostenibilidad; sus instrumentos operativos incluyen los Centros ZASCA, el astillero COTECMAR y políticas de compensaciones industriales (“offset”). En transición energética, la expansión de renovables, proyectos de hidrógeno y modernización de redes evidencian un giro hacia menor dependencia de combustibles fósiles.

La pregunta que orienta este análisis es si estos tres procesos —reforma agraria, reindustrialización y transición energética— están generando los encadenamientos productivos y las externalidades dinámicas que la teoría económica reconoce como condiciones necesarias para que un sector líder transforme efectivamente la estructura productiva. La evidencia disponible muestra avances institucionales y de gestión, aunque los efectos en términos de productividad, empleo de calidad y sofisticación tecnológica se encuentran en etapas tempranas que requieren horizontes temporales más amplios.

3.1 Reforma Agraria

La reforma agraria impulsada por el Gobierno Petro se consolidó como eje central de la reconfiguración productiva, orientada a corregir la histórica concentración de la tierra (índice de Gini de 0,89 (IGAC, 2023)) y expandir la frontera productiva rural. La estructura agraria colombiana presenta una distribución dual: predios pequeños concentran el 83,5 % del número de unidades (microfundios y minifundios) pero apenas el 11 % del área, mientras el 0,8 % de predios clasificados como latifundios concentran cerca del 44 % de la tierra rural privada. Esta desigualdad restringe el acceso a activos productivos y condiciona el desarrollo rural.

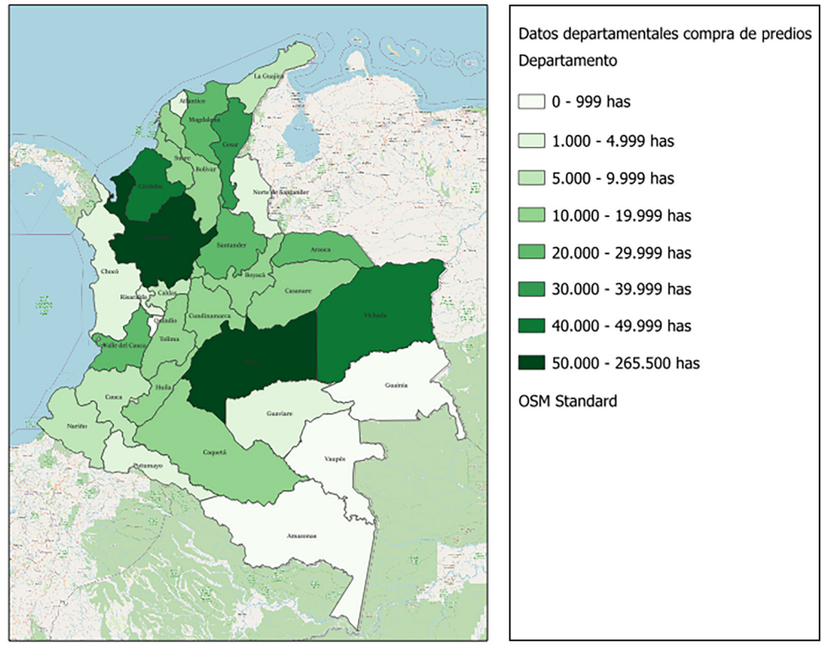
La implementación muestra avances en la dotación inicial de tierras. En los primeros tres años de gobierno se gestionó la adquisición de 712.205 hectáreas, distribuidas con énfasis territorial: Meta (265.490 ha, 37 %), Antioquia (61.253 ha, 8,5 %), Córdoba (44.448 ha, 6,2 %), Vichada (44.247 ha, 6,2 %), Cesar (38.310 ha, 5,4 %) y Magdalena (26.105 ha, 3,7 %), entre otros. Esta concentración refleja una estrategia orientada hacia zonas de frontera agrícola, en áreas con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y regiones con disponibilidad de tierra fértil.

El ritmo de adquisición ha acelerado progresivamente, superando cuellos de botella iniciales en avalúos, saneamiento jurídico y logística de compra. La meta establecida en el Acuerdo con FEDEGÁN y el PND 2022-2026 proyecta tres millones de hectáreas en el cuatrienio; los 712.205 ha adquiridos representan aproximadamente el 24 % de esa meta. Se trata de una dotación inicial de activos productivos a campesinos, comunidades étnicas y firmantes de paz, cuyos efectos en términos de productividad, sostenibilidad económica y transformación estructural requieren horizontes temporales más amplios para su evaluación.

Gestión de la reforma agraria - Avance acumulado gobierno Petro
Corte Enero 2026

← Mapa 3.1

DeCodigo	DeNombre	Predios
91	AMAZONAS	467,3
5	ANTIOQUIA	61253,5
81	ARAUCA	25927,4
8	ATLANTICO	4066,5
13	BOLIVAR	18996,2
15	BOYACA	10041,4
17	CALDAS	5564,7
18	CAQUETA	10301,4
85	CASANARE	18229,8
19	CAUCA	9358,8
20	CESAR	38309,8
27	CHOCO	2199,9
23	CORDOBA	44448,3
25	CUNDINAMARCA	10683,9
94	GUAINIA	0
95	GUAVIARE	1086,3
41	HUILA	16580,6
44	LA GUAJIRA	9125,4
47	MAGDALENA	26105,3
50	META	265490,6
54	N. DE SANTANDER	4787,2
52	NARI◆O	5125,4
86	PUTUMAYO	1939,3
63	QUINDIO	727,3
66	RISARALDA	1754,9
88	SAN ANDRES	0
68	SANTANDER	28489,8
70	SUCRE	15129,6
73	TOLIMA	11475,2
76	VALLE DEL CAUCA	20292,2
97	VAUPES	0
99	VICHADA	44247,2



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2026).

La redistribución efectiva —el paso entre compra estatal y entrega a beneficiarios— muestra aceleración entre 2022 y 2025. Mientras en 2022 los avances eran marginales, para 2025 se reportan procesos activos de asignación en 29 departamentos. Los nueve principales concentran el 73 % de las hectáreas: Meta (64.875 ha, 22,6 %), Vichada (29.641 ha, 10,3 %), Córdoba (23.891 ha, 8,3 %), Cesar (20.424 ha, 7,1 %), Antioquia (18.525 ha, 6,5 %), Magdalena (15.006 ha, 5,2 %), Valle del Cauca (14.029 ha, 4,9 %), Cundinamarca (11.963 ha, 4,2 %) y Huila (11.616 ha, 4,1 %). Este patrón territorial prioriza la Orinoquía, la Altillanura y el centro del país, zonas con disponibilidad de extensiones significativas y necesidades históricas de formalización.

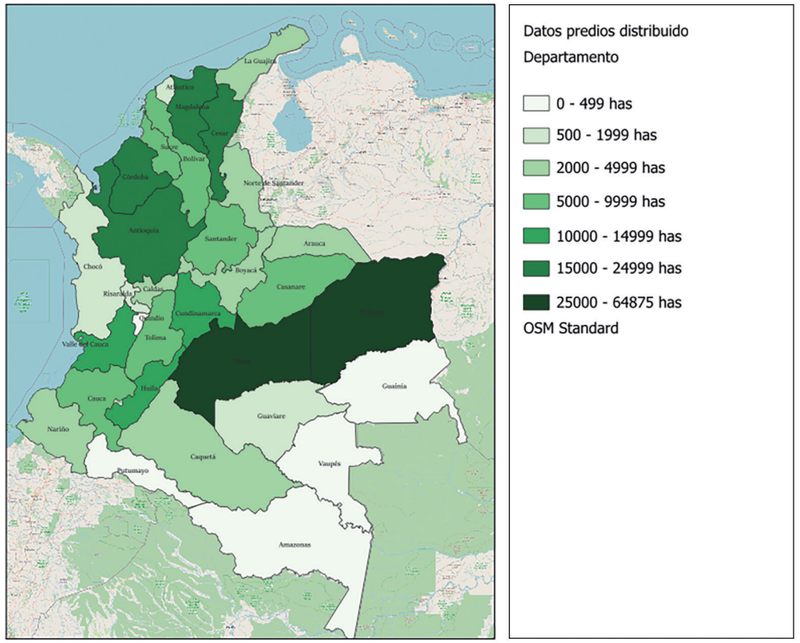
El componente de restitución, que es diferente de la redistribución orientado a víctimas del despojo, también registra aceleración. De 4.000 hectáreas en 2022, los procesos de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) alcanzaron cifras significativas en 2025, con énfasis en los mismos departamentos priorizados por la redistribución: Meta, Vichada, Córdoba,

Cesar, Antioquia, Magdalena, Valle del Cauca y Cundinamarca. Esto refleja el fortalecimiento operativo de la URT y aplicación de ajustes normativos previstos en el PND 2022-2026 para agilizar sentencias y retornos.

Restitución de tierras - Avance acumulado gobierno Petro
2022 - 2025

← Mapa 3.2

DeCodigo	DeNombre	Distribuidos
91	AMAZONAS	467,3
5	ANTIOQUIA	18525,3
81	ARAUCA	3793,6
8	ATLANTICO	1024,9
13	BOLIVAR	6676,9
15	BOYACA	4848,8
17	CALDAS	2632,6
18	CAQUETA	4102,8
85	CASANARE	9500,1
19	CAUCA	8142,2
20	CESAR	20424,4
27	CHOCO	1487,1
23	CORDOBA	23891,4
25	CUNDINAMARCA	11962,7
94	GUAINIA	0
95	GUAVIARE	1128,8
41	HUILA	11616,4
44	LA GUAJIRA	4762,9
47	MAGDALENA	15006,8
50	META	64874,8
54	N. DE SANTANDER	3299,4
52	NARIÑO	4360,9
86	PUTUMAYO	484,1
63	QUINDIO	438,5
66	RISARALDA	1203,9
88	SAN ANDRES	0
68	SANTANDER	5712,3
70	SUCRE	6828,3
73	TOLIMA	5778
76	VALLE DEL CAUCA	14029
97	VAUPES	0



Fuente: Elaboración propia con datos del Contador Oficial de la Reforma Agraria. Avances reportados.

El volumen total de tierras gestionadas, más de 2,5 millones de hectáreas entre compra, redistribución, restitución y formalización, representa un avance cualitativo respecto al punto de partida. Frente a las 120.000 solicitudes de restitución establecidas por la Ley 1448 de 2011 y la meta de tres millones de hectáreas del PND 2022-2026, los resultados son parciales pero significativos: el salto desde 4.000 ha en 2022 indica que el proceso dejó de ser un propósito programático para traducirse en transformaciones reales en el acceso a la tierra, con impactos territoriales visibles en la Orinoquía, el Caribe, el Pacífico y el centro del país.

Los efectos de la reforma trascienden la mera asignación de predios. Datos preliminares de áreas sembradas entre 2022 y 2024 sugieren asociaciones positivas entre entrega de tierras y puesta en producción, aunque no permite atribución causal directa. En Meta, los nueve municipios con entregas registraron aumento promedio de área sembrada del 17 % frente al 11 % de los municipios sin entregas; en términos absolutos, 6.961 ha adicionales cultivadas versus 632 ha. En Vichada, los municipios beneficiados mostraron incrementos cercanos al 24 % en áreas cultivadas. Los ocho departamentos con mayor concentración de entregas exhiben crecimiento promedio de área sembrada del 8,8 %, cifra que triplica el promedio nacional del 2,9 %.

Estos datos son indicativos, no concluyentes. El caso de Santa Rosalía en Vichada, el 163 % de aumento en área sembrada sin haber recibido distribución de predios, advierte que factores ajenos a la reforma, como los precios de productos agrícolas (arroz y palma de aceite) y la expansión de frontera agrícola por iniciativa privada, pueden explicar parte de la dinámica observada. Evaluar rigurosamente el impacto de la reforma sobre productividad, sostenimiento de familias campesinas y soberanía alimentaria demanda seguimiento de variables adicionales: qué se produce en las tierras entregadas, cómo evolucionan rendimientos, y el efecto de las medidas de acompañamiento, asistencia técnica, crédito y acceso a mercados sobre la sostenibilidad económica de los beneficiarios. Se trata de una dotación inicial de activos productivos cuya conversión en desarrollo rural pleno requiere horizontes temporales más amplios y análisis desagregado por departamentos y tipos de proyecto productivo; no obstante, se marca un hito necesario en esta senda.



Crédito: Juan Cano | Flickr | Presidencia de la República | Tomada el 19 de diciembre de 2024

3.2 Reindustrialización

La política de reindustrialización impulsada por el gobierno representa el intento más ambicioso en décadas por romper con el modelo extractivista y rentista que ha dominado la economía colombiana desde los años noventa. La apuesta no se limita a recuperar dinamismo manufacturero, sino a redefinir el papel del Estado como agente activo en la creación de capacidades productivas, generación de empleo formal y construcción de soberanía en sectores estratégicos. El gobierno desplegó una estrategia multisectorial que combina arquitectura institucional renovada, instrumentos financieros rediseñados y una visión de desarrollo territorial, articulando inversiones públicas, alianzas público-privadas y políticas comerciales selectivas.

El eje rector es el CONPES 4129 de 2023, que consagra la Política Nacional de Reindustrialización como estrategia de Estado con horizonte hasta 2034. El documento rompe con la neutralidad sectorial de políticas industriales anteriores al identificar apuestas estratégicas específicas: transición energética justa, agroindustrialización y soberanía alimentaria, reindustrialización del sector salud, defensa y vida, e integración territorial del tejido empresarial. La política se inspira en el enfoque de "misiones" de Mazzucato (2013): un Estado que no solo corrige fallas de mercado, sino que crea y moldea nuevos mercados con objetivos sociales definidos.

Este propósito se tradujo en instrumentos normativos y financieros concretos. A diferencia de estrategias anteriores, la reindustrialización se concibe como proceso territorializado, inclusivo y soberano, orientado a reducir dependencia externa y fortalecer cadenas productivas nacionales.



Crédito: Nathalia Cruz Sierra | 2025 | Buenaventura

Matriz de Instrumentos de Reindustrialización (2022 2025) ← Tabla 3.3

Eje Estratégico	Instrumento Principal	Intervención	Resultado/Avance
Defensa y Vida	Decreto 1001 de 2025 (Offsets)	Firma del primer acuerdo offset con SAAB (aviones Gripen) para transferencia tecnológica aeroespacial.	Vigente. Establece un piso del 10% de compensación industrial obligatoria. Cambio de modelo de compra a alianza estratégica.
Comercio Exterior	Decreto 1197 de 2025 (Aranceles Inteligentes)	Arancel 0% para importación de hilados y materias primas textiles escasas en el país.	Vigente (1 año). Busca reducir costos a confeccionistas nacionales ante el desabastecimiento de insumos básicos.
Comercio Exterior (Acero)	Decreto 1294 de 2024 (Salvaguardias)	Imposición de arancel adicional del 30% a importaciones de alambrón de acero (principalmente de China)	Vigente (2 años). Protección a la industria siderúrgica nacional frente a competencia desleal. Tensión por costos de construcción.
Soberanía Sanitaria	Alianzas Público-Privadas / Política de Vacunas	Construcción de la planta VaxThera (Rionegro) y alianza Vecol - SK Bioscience.	En Certificación. Planta lista para producir 100 millones de dosis. Inicio de producción nacional proyectado para 2026.
Economía Popular	Alianzas Público-Privadas / Política de Vacunas	Construcción de la planta VaxThera (Rionegro) y alianza Vecol - SK Bioscience.	En Expansión. Inversión de $112.000 millones. Impacto directo en la productividad microempresarial y sustitución de cultivos en más de 12.800 unidades productivas y mipymes.
Agroindustrialización	Inversión Directa (Agencia Desarrollo Rural)	Entrega de planta procesadora de Arroz (Huila) y plantas de transformación de Cacao (Antioquia/Nariño).	Ejecutado. Con una inversión de más de $13.000 millones que beneficia alrededor de 1.000 productores ex-cocaleros y rompe oligopolios de molineros.
Transición Energética	Alianzas Estratégicas / Inversión	Anuncio de fábrica de paneles solares (Turbaco) y plan piloto de ensamble de buses eléctricos (BYD/ Hino).	Fase Inicial. Primeros pilotos de ensamble programados para finales de 2025 e inicios del 2026.
Infraestructura Férrea	Concesiones (APP) / Obra Pública	Adjudicación y firma de la APP férrea La Dorada - Chiriguaná (Ago 2025).	En Ejecución. Reactivación operativa del corredor central, con una inversión de $ 2,27 billones y se espera generar más de 32.000 empleos directos e indirectos.
Financiamiento	Líneas de Crédito de Fomento	Desembolsos por $4,86 billones (Bancóldex 2025).	Alta Cobertura. Beneficio a más de 97.000 mipymes y empresarios de la economía popular, con énfasis en proyectos sostenibles y liderazgos femeninos.

3.2.1 Evolución de la diversificación sectorial

Para evaluar los efectos de la reindustrialización en la estructura productiva, se analiza el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) de concentración exportadora entre 2015 y 2024. El IHH agregado muestra trayectoria descendente: de niveles de concentración media en 2015 a cercanos a baja concentración en 2024. Esta caída refleja menor peso relativo de combustibles y mayor diversificación en manufacturas, aunque el indicador agregado oculta diferencias sectoriales relevantes.

El sector minero-energético mantiene IHH en rango de alta concentración durante todo el período, con tendencia decreciente desde 2015 pero aún concentrado en pocos productos y empresas. Esto genera vulnerabilidad frente a choques de precios. El agropecuario, alimentos y bebidas también presenta alta concentración (dominio de café y banano), aunque con reducción moderada hacia 2024. Las manufacturas, en contraste, exhiben IHH consistentemente por debajo de 1.000 (baja concentración) y crecimiento de mipymes exportadoras, lo que constituye base favorable para encadenamientos productivos.

Esta configuración sugiere que la manufactura ofrece mayor potencial para escalar capacidades productivas inclusivas, mientras el agro requiere diversificación de productos y destinos, y el sector minero-energético demanda estrategias para capturar mayor valor agregado local y reducir riesgos de concentración.



3.2.2 Estructura empresarial exportadora

El número de empresas exportadoras creció de 9.143 en 2022 a 9.571 en 2024 (+428), impulsado por mipymes (de 7.743 a 8.044). Por sectores, manufacturas registraron el mayor dinamismo: de 7.606 a 8.021 empresas (+415), con mipymes creciendo de 6.402 a 6.699. Agropecuarios aumentaron de 1.658 a 1.762 (+104 mipymes). En contraste, el minero-energético se contrajo: de 622 a 604 empresas totales (-18), con mipymes cayendo de 434 a 415.

La supervivencia exportadora (2022-2025, umbral >USD 10.000) muestra una tasa de permanencia del 59,3% (4.382 de 7.391 empresas). La persistencia se concentra en manufacturas (2.663 empresas, 60,8% de las persistentes) y agropecuarios (1.443, 32,9%), mientras combustibles y extractivas representan solo 225 (5,1%).

Estas cifras permiten tres lecturas para la evaluación de la política de reindustrialización. Primero, la base exportadora manufacturera es amplia, creciente y con fuerte presencia de mipymes, lo que la convierte en vector principal para generar encadenamientos productivos locales, empleo y mayor contenido nacional. Segundo, el crecimiento no es homogéneo: la contracción del minero-energético refuerza que la diversificación agregada no implica base empresarial más amplia en todos los sectores. Tercero, la tasa de supervivencia del 59,3% indica rotación significativa; el aumento de exportadores requiere combinarse con medidas de consolidación para ser sostenible.



3.2.3 Instrumentos de reindustrialización territorial: El caso ZASCA

La administración Petro ha propuesto una democratización de la creación de la riqueza que implica repensar el papel del Estado como articulador de un modelo productivo diverso, donde la economía popular deje de ser vista como un sector residual para convertirse en un eje estratégico de la política productiva. Se parte de establecer que, la integración de la Economía Popular en la matriz de reindustrialización no constituye una medida de asistencia social marginal, sino una estrategia de productividad vinculada a proyecto de desarrollo. Al reconocer a los millones de trabajadores de la economía popular como sujetos productivos capaces de generar valor agregado, innovación y tejido social, Colombia intenta construir un modelo de desarrollo propio.

En este contexto se desarrollaron los ZASCA, en el marco de la política de reindustrialización con enfoque en economías populares, los Centros de Reindustrialización ZASCA, impulsados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en articulación con iNNpulsa Colombia, se han consolidado como espacios estratégicos para el fortalecimiento de unidades productivas, mipymes y economía popular. Estos centros ofrecen asistencia técnica especializada, acceso a maquinaria y tecnología, y procesos de formación en sectores como moda, agroindustria y otras actividades productivas, con el objetivo de incrementar productividad y competitividad organizacional.

El análisis de 2.766 unidades productivas atendidas muestra resultados relevantes en tres dimensiones. En productividad laboral, el crecimiento promedio fue de 43,4 %. Al desagregar por nivel de formalización, las unidades sin registro mercantil, es decir, las de menor punto de partida, registraron un aumento del 51 %, mientras que las formalizadas crecieron 29,7 %. Este dinamismo relativo de las unidades “informales” sugiere que la intervención estatal puede acelerar procesos de consolidación empresarial y estabilidad, particularmente en agentes que operaban previamente al margen de la institucionalidad.

En proyección comercial, las ventas de unidades productivas informales incrementaron 23 % en promedio, indicador de adopción de mejores prácticas productivas. Más significativo aún es el salto en orientación exportadora: los planes de exportación pasaron de 5,4 % a 24,8 % de las unidades atendidas (un incremento del 19,4%), mientras las exportaciones

activas efectivas crecieron de 1,4 % a 3,1 %. Estos datos evidencian que el acceso a asistencia técnica y tecnología puede reducir barreras de entrada a mercados internacionales, aunque la materialización de planes en exportaciones efectivas (la diferencia entre 24,8 % y 3,1 %) muestra que la brecha entre intención y realización comercial persiste como desafío.

En formalización, se registraron avances en múltiples frentes: registro ante Cámara de Comercio (8,3 %), vinculación de empleados formales con contrato (8 %), estandarización de procesos internos y externos (31 %), y formalización tributaria (7,4 %). Estos indicadores, aunque modestos en magnitud absoluta, señalan movimiento hacia la institucionalización de prácticas empresariales que pueden sustentar crecimiento sostenido.

El componente agrícola, estrechamente vinculado al proceso de reforma agraria, muestra resultados particularmente relevantes. Más del 20 % de las unidades productivas atendidas transitó de actividades exclusivamente de cosecha hacia procesos de transformación y agregación de valor. Este cambio permitió aumentar volúmenes de producción mediante procesamiento de mayor cantidad de materia prima, generar productos con mayor vida útil, facilitar acceso a nuevos segmentos de mercado y reducir la dependencia de la comercialización de productos primarios de alta volatilidad de precios. En última instancia, estos avances se traducen en mayores ingresos para los productores.

Finalmente, la cohesión territorial y organizativa emerge como factor central para la sostenibilidad. La participación de unidades productivas en asociaciones aumentó de 55,7 % a 70,1 % (14 puntos porcentuales). Esta mayor articulación colectiva se refleja en mejoras concretas: compra conjunta de insumos (4,4 p.p.), acceso a mercados (6,5 p.p.), venta y distribución a través de asociaciones (7,1 p.p.), y acceso a capacitación (11,4 p.p.). Estos mecanismos de economía colectiva fortalecen la durabilidad de los procesos productivos más allá del período de intervención directa del programa.

En conjunto, los datos de los Centros de Reindustrialización ZASCA indican que el acompañamiento estatal intensivo, combinando tecnología, asistencia técnica y articulación organizativa, puede acelerar formalización, productividad e inserción comercial en unidades de pequeña escala. Sin embargo, su contribución a la reindustrialización estructural del país requiere seguimiento de variables adicionales: sostenibilidad de las exportaciones iniciadas una vez finaliza el acompañamiento, generación efectiva de encadenamientos productivos con proveedores locales, y escalamiento de las unidades beneficiadas hacia mayores niveles de complejidad tecnológica y valor agregado.

3.3 Transición energética

La Transición Energética Justa (TEJ) se ha consolidado como eje estratégico de la política pública colombiana frente a la crisis climática, la vulnerabilidad territorial y la dependencia histórica de los combustibles fósiles. En un contexto de crisis ambiental, en la que se evidencian eventos extremos, aumento de las temperaturas, inundaciones y pérdida de biodiversidad, la transformación del sistema energético constituye tanto una respuesta a compromisos climáticos internacionales como una oportunidad para reconfigurar el modelo de desarrollo, reducir desigualdades territoriales y promover reindustrialización con menor huella de carbono. El gobierno ha impulsado una agenda normativa e institucional orientada a acelerar la incorporación de energías limpias, democratizar el acceso a la energía y fortalecer la soberanía energética.

En este marco, Colombia registró un notable avance en la incorporación de energías renovables no convencionales. Con corte a enero de 2026, se añadieron 3.774 MW de capacidad renovable: 3.715 MW (98,4 %) solares, 41 MW (1,1 %) eólicos y 17,32 MW (0,5 %) pequeñas centrales hidroeléctricas. Este incremento elevó la participación de renovables en la matriz desde aproximadamente 2 % en 2022 hasta alrededor del 16,3 % a enero de 2026. El salto cuantitativo, principalmente solar, indica modificación sustancial de la composición de la matriz, con efectos potenciales en reducción de emisiones, diversificación productiva y resiliencia del sistema, aunque la consolidación de estos efectos requiere avances complementarios en transmisión, almacenamiento y diversificación tecnológica.

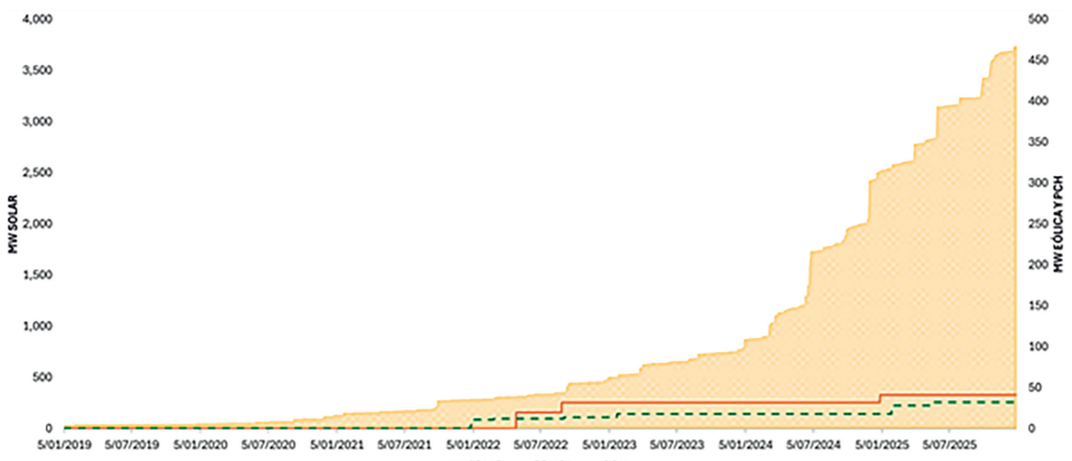


Crédito: Mauricio Romeros | Flickr | Presidencia de la República | Tomada el 11 de diciembre de 2025

Crédito: Guillermo vasquez | cell antena | Flickr | Tomada el 12 de enero de 2009

Gráfico 3.4 Capacidad instalada de energías renovables no convencionales incorporada al sistema eléctrico colombiano, 2019–2026 (MW)

← Mapa 3.2



Fuente: Elaboración propia con datos de la UPME (2026).

El despliegue de capacidad renovable ha estado acompañado por fortalecimiento institucional y regulatorio. La creación del Programa Nacional de Transición Energética Justa y Democrática articuló inversiones públicas, participación comunitaria y criterios de justicia social y territorial en el desarrollo de proyectos. La habilitación normativa de Ecopetrol para generar y comercializar energía eléctrica, junto con la ampliación de líneas de negocio renovable en empresas públicas (Gensa, Gecelca, Urrá), refuerza la capacidad de inversión nacional y consolida un rol más activo del Estado en la transformación del sector.

La expansión de generación ha activado simultáneamente la infraestructura de transmisión. La Misión Transmisión, liderada por la UPME, priorizó proyectos estratégicos en regiones con cuellos de botella históricos —La Guajira, Cesar, Magdalena, Córdoba, Sucre, Chocó, Norte de Santander— reconociendo que la incorporación de renovables requiere redes acordes. En paralelo, se avanza en el diseño de marco regulatorio para almacenamiento de energía a gran escala mediante baterías, elemento clave para gestionar la intermitencia solar y eólica. En materia ambiental y social, el gobierno promovió ajustes en licenciamiento ambiental orientados a reducir tiempos sin menoscabar estándares de protección, e impulsó mecanismos de licenciamiento social que reconocen a las comunidades como actores estratégicos del desarrollo energético. Estos instrumentos buscan viabilizar proyectos, aumentar la legitimidad territorial, redistribuir beneficios y prevenir conflictos socioambientales.

Estos avances posicionan a Colombia competitivamente en el contexto latinoamericano, particularmente por su enfoque social y territorial de la transición. Si bien países como Brasil, México y Chile cuentan con mayor capacidad instalada total y matriz más diversificada tecnológicamente, Colombia destaca por la rapidez en incorporación solar y por diseño institucional que prioriza inclusión comunitaria, reconversión productiva y justicia territorial. No obstante, la alta concentración en proyectos solares evidencia la necesidad de diversificar tecnologías y acelerar inversiones en transmisión y almacenamiento para consolidar seguridad y estabilidad del sistema.

La agenda pendiente incluye profundización de la participación comunitaria, incluyendo esquemas de accionariado local en proyectos energéticos, modernización de mecanismos de gobernanza sectorial, y la propuesta de creación del Ministerio para la Transición Socioecológica, que integraría funciones actualmente dispersas entre Minas y Energía, Ambiente y otras entidades con competencias en ordenamiento territorial. La consolidación de estos instrumentos permitiría avanzar hacia universalización del servicio, justicia tarifaria y regulación modernizada del sector.



Crédito: Andrea Puentes | Flickr | Presidencia de la República | Tomada el 26 de febrero de 2026



4. CHOQUES INSTITUCIONALES Y BLOQUEOS AL PROGRAMA ECONÓMICO DEL GOBIERNO PETRO

La tensión entre poderes del Estado constituye un rasgo endémico de los sistemas presidenciales, pero el caso colombiano durante el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) presenta características que ameritan un examen particular. El diseño constitucional colombiano otorga a las altas cortes facultades de control que, en teoría, deberían operar como correctivos técnicos al ejercicio del poder político (Cepeda Espinosa, 2005). Sin embargo, cuando el patrón de decisiones judiciales revela asimetrías sistemáticas en el tratamiento de políticas públicas según su contenido distributivo, es necesario preguntarse si estamos ante un ejercicio genuino de control constitucional o ante la activación de actores con poder de veto institucionales (Tsebelis, 2002) al servicio de intereses sectoriales. La hipótesis que guía el análisis sostiene que las altas cortes han operado como instancias de veto frente a reformas que afectan intereses económicos concentrados, utilizando argumentos formales que ocultan una orientación distributiva particular y una visión, precisamente, sobre el modelo que se piensa cambiar (Uprimny Yepes, 2023). No obstante, este diagnóstico no exime al gobierno de responsabilidades propias en la implementación de su programa, especialmente en materia de gestión presupuestal. Este recorrido revela un patrón de intervención judicial que trasciende casos aislados para configurar lo que algunos analistas han denominado un "bloqueo sistémico" a la transformación económica (Yepes Palacio, 2024).

La configuración del Estado colombiano posterior a la Constitución Política de 1991 estableció un modelo de equilibrio de poderes orientado primordialmente a la atomización de la autoridad. Sin embargo, este arreglo institucional ha derivado en una estructura de contrapesos rígidos que, en la praxis contemporánea, se manifiesta como una serie de camisas de fuerza para la ejecución de la política económica gubernamental (Jaguaribe, 2013; Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023). El diseño institucional del país no constituye un conjunto de reglas neutras, sino un marco que prioriza la estabilidad técnica y financiera sobre la discrecionalidad política, generando un espacio de colisión constante entre la legitimidad democrática del poder ejecutivo y la autonomía de los órganos técnicos y de control (Instituto Nacional Demócrata [IND], 2019).

4.1 Contrapoderes técnicos

El arreglo institucional colombiano en materia económica se fundamenta en la creación de una banca central independiente, blindada contra la interferencia directa del Gobierno Nacional para evitar la financiación monetaria del gasto público y la consecuente erosión de la moneda. El marco normativo contenido en los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución Política de 1991 define al Banco de la República como persona jurídica de derecho público con autonomía administrativa, patrimonial y técnica. Si bien el artículo 373 establece que la misión primordial es velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, el artículo 371 introduce un matiz fundamental: todas las funciones del Banco se ejercerán en coordinación con la política económica general. Esta "coordinación" constituye el epicentro de los choques institucionales.

En la teoría, el Banco debe armonizar sus decisiones con los objetivos del Gobierno; en la práctica, la Junta Directiva del Banco ha adoptado un modelo de 'objetivo único' centrado en la inflación, desplazando criterios sociales y económicos de igual rango constitucional como el fomento del empleo; fenómeno que Rodríguez (2018) explica desde el propio marco legal: a diferencia de la estabilidad de precios —asignada expresamente al Banco por el artículo 373—, el mandato constitucional de pleno empleo carece de un responsable institucional determinado, lo que genera las condiciones para que, en la práctica, ninguna autoridad lo asuma como objetivo vinculante. Aunque la Corte Constitucional (1999) ha reiterado en la Sentencia C-481/99 que el mandato del Banco no se agota en la estabilidad de precios y que debe considerar el impacto de sus decisiones en la actividad productiva y el empleo, la estructura técnica de la entidad ha operado bajo una lógica de independencia casi absoluta que, amparada en criterios técnicos, desplaza en la práctica los mandatos constitucionales de coordinación, convirtiendo la autonomía institucional en un mecanismo de resistencia frente a la dirección política del ejecutivo.

La estructura institucional particular de Colombia vinculada a la política económica da espacio a estos choques debido a la composición y los periodos de su Junta Directiva. Según el artículo 372, la Junta está conformada por siete miembros: el ministro de Hacienda (quien la preside), el Gerente del Banco y cinco miembros de dedicación exclusiva nombrados por el presidente de la República. Sin embargo, la ley establece que sólo dos de estos cinco miembros pueden ser reemplazados cada cuatro años, a mitad del periodo presidencial. Este diseño busca asegurar la continuidad técnica, pero genera una dependencia de agentes que responden a visiones económicas de administraciones anteriores, creando una inflexibilidad política para el gobierno entrante (Zapata Gil et al., 2011). En la práctica, el criterio del empleo

es raramente un factor decisivo en la fijación de la tasa de interés. La doctrina del Banco sostiene que la mejor manera de fomentar el empleo es garantizando una inflación baja, una premisa que entra en contradicción directa con la realidad de una economía en la que las tasas de interés elevadas encarecen el crédito, deprimen la inversión productiva y, por esa vía, comprometen la generación de empleo. El marco constitucional que dispone que el Banco debe coordinarse con la política general es frecuentemente ignorado bajo el argumento de la "autonomía técnica". Esta insularidad es la que permite que los agentes presentes en la Junta operen como un contrapoder que no responde al ciclo electoral, sino a una ortodoxia financiera global.

Tensiones institucionales del Banco de la República: mandato, práctica y efectos

← **Tabla 4.1**

Componente del Arreglo	Mandato Constitucional/ Legal	Realidad en la Aplicación Práctica	Efecto en la Política Económica
Objetivo del Banco	Estabilidad de precios en coordinación con la política económica general	Enfoque casi exclusivo en el control de la inflación (Inflation Targeting)	Política monetaria independiente, y a veces contraria, a otros instrumentos y objetivos de política económica
Criterio de Empleo	El Banco debe tener en cuenta el empleo en sus decisiones	El empleo se trata como una variable secundaria o resultado indirecto de la baja inflación	Abandono del propósito de pleno empleo
Coordinación	El Banco rinde informe al Congreso y se coordina con el Ejecutivo	La coordinación se reduce a la presencia del ministro de Hacienda, quien a menudo es derrotado en las votaciones (5 a 2 o 4 a 3)	Desconexión entre la política fiscal (Gobierno) y la política monetaria (Banco)
Composición Junta	Miembros representan el interés de la Nación y tienen periodos escalonados	Los miembros mantienen una visión ortodoxa heredada de gobiernos previos, dificultando cambios de rumbo	Persistencia del modelo ortodoxo más allá del ciclo electoral, limitando la capacidad del ejecutivo electo de orientar la política económica

La descripción teórica de la política económica en Colombia omite a menudo la profundidad de las restricciones que limitan la soberanía presupuestal del Ejecutivo. Existe una arquitectura de "inflexibilidad estructural" compuesta por la Regla Fiscal que actúa como un bloqueo institucional para cualquier agenda de cambio. La Regla Fiscal, elevada a rango legal y técnico, impone límites estrictos al déficit fiscal y al nivel de endeudamiento. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) actúa como un vigilante que, aunque técnico, ejerce una presión política al validar o invalidar las proyecciones del Gobierno. A esto se suma la inflexibilidad presupuestal que ha acumulado el Estado. Al llegar un nuevo gobierno, encuentra que alrededor del 92% del Presupuesto General de la Nación ya está comprometido en rubros inflexibles determinados por mandatos constitucionales, legales y compromisos de gobiernos anteriores, limitando estructuralmente la capacidad de ejecutar cualquier agenda de gobierno (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP], 2024; Contraloría General de la República [CGR], 2025).

Esta estructura no solo limita el gasto, sino que transfiere la orientación efectiva de la política económica desde el gobierno electo hacia un conjunto de reglas, compromisos y agentes técnicos cuya legitimidad proviene de arreglos institucionales previos.

Este marco institucional entra en contradicción cuando el Estado prioriza el cumplimiento de contratos financieros sobre el mandato constitucional de ser un Estado Social de Derecho. Por conveniencia técnica y para mantener el grado de inversión ante las calificadoras de riesgo, se obvian criterios de equidad y redistribución. La estructura está diseñada para que el gasto público sea inelástico: es casi imposible recortar en áreas de funcionamiento u obligaciones contractuales, pero es sumamente fácil recortar en inversión nueva. Esto genera una parálisis en la ejecución de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, ya que el Gobierno depende de una tecnocracia que custodia reglas fiscales diseñadas para la austeridad, no para el crecimiento productivo (DNP, 2023).



Crédito: César Carrión | Flickr | Presidencia de la República | Tomada el 29 de agosto de 2025

Crédito: Nathalia Cruz Sierra | 2025 | La Barra

4.2 Asimetría de los choques institucionales

Existe un juicio de valor persistente en el debate público colombiano: que el actual gobierno de Gustavo Petro enfrenta una asimetría de choques institucionales significativamente mayor que sus predecesores, bajo un manto político que utiliza la legalidad técnica como herramienta de obstrucción (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos [PCDHDD] et al., 2025). Para corroborar la validez de este juicio, es imperativo analizar la naturaleza de los conflictos entre el Ejecutivo y los demás órganos del poder en las últimas tres administraciones. Un análisis comparativo de las últimas tres administraciones sugiere que, mientras en gobiernos anteriores los choques eran procedimentales o sobre políticas específicas, en el presente gobierno el choque es estructural y ataca la legitimidad misma de la agenda económica y social.

Durante la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018), los choques institucionales más visibles se concentraron en la figura del Procurador General, Alejandro Ordóñez, y en el debate sobre la constitucionalidad del Acuerdo de Paz (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013; Ámbito Jurídico, 2017). Ordóñez utilizó la potestad disciplinaria para perseguir a funcionarios que promovían el proceso de paz y para inhabilitar a figuras de la oposición, notablemente al entonces alcalde Gustavo Petro. No obstante, Santos mantuvo una relación armónica con el Banco de la República y la Corte Constitucional en materia económica, ya que su modelo de desarrollo no desafiaba los pilares de la Regla Fiscal ni la ortodoxia monetaria. El choque era político y centrado alrededor del conflicto armado, pero no ponía en riesgo el arreglo institucional económico.

Iván Duque (2018-2022) enfrentó tensiones significativas con la Corte Constitucional en temas relacionados con la seguridad (aspersión con glifosato, cadena perpetua) y la gestión de la pandemia (Sentencia C-145/20, 2020; El Tiempo, 2022). La caída de la reforma tributaria de 2021 ilustra un patrón distinto: su derrota obedeció a la movilización social y la presión política del paro nacional, no a un bloqueo institucional o técnico. Los órganos de control y los entes fiscales no opusieron resistencia estructural a su agenda. Sin embargo, Duque disfrutó de una sintonía institucional inédita con los entes de control (Fiscalía, Procuraduría y Defensoría), cuyos titulares fueron elegidos bajo su influencia directa o de su partido. Esto redujo drásticamente el juicio jurídico sobre su administración, permitiéndole flexibilizar la Regla Fiscal durante la crisis sanitaria sin enfrentar una oposición técnica feroz por parte del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) o el Banco de la República.

A diferencia de sus predecesores, la administración Petro (2022-2026) experimenta una confrontación multidimensional. Los choques no son solo con un ente de control, sino con la totalidad del arreglo institucional económico. El Banco de la República ha sido acusado de mantener tasas altas. La Procuraduría ha suspendido a ministros y directores de departamentos administrativos por decisiones de política pública (como en el sector salud o hidrocarburos). El Consejo de Estado ha anulado decretos presidenciales de intervención en servicios públicos y la Corte Constitucional ha declarado inexequibles artículos fundamentales de la reforma tributaria y decretos de emergencia (Presidencia de la República, 2025; Plataforma Colombiana de Derechos Humanos et al., 2025).

Naturaleza y asimetría de los choques institucionales en las tres últimas administraciones (2014-2026) ← **Tabla 4.1**

	Juan Manuel Santos (2014 - 2018)	Iván Duque (2018 - 2022)	Gustavo Petro (2022 - 2026)
Principal Eje de Choque	Acuerdo de Paz / Procuraduría	Seguridad / Corte Constitucional	Modelo Económico / BanRep / Entes de Control /Altas Cortes/ Regla Fiscal.
Relación con BanRep	Alineación en metas de inflación y crecimiento, misma orientación del modelo.	El Banco de la República facilitó liquidez durante la pandemia.	Política monetaria restrictiva contraria a la agenda económica pese a resultados macroeconómicos favorables (reducción de inflación).
Control Disciplinario	Utilizado como arma ideológica contra el proceso de paz.	Procuraduría y Fiscalía alineadas con el Ejecutivo.	Investigaciones preventivas y suspensiones a la plana mayor.
Naturaleza del Juicio Jurídico	Procedimental sobre leyes de paz.	Sustantivo pero no estructural sobre derechos sociales y ambientales.	Estructural sobre la potestad del Ejecutivo de intervenir en la economía.
Significancia de la Asimetría	Moderada: El choque era externo al modelo económico.	Baja: Las instituciones operaron como amortiguadores del Ejecutivo.	Muy Alta: los choques son bloqueos técnico-jurídicos permanentes que impiden cambios estructurales.

4.3 Los choques institucionales del gobierno Petro

El primer frenazo institucional de magnitud ocurrió en torno a la reforma tributaria aprobada a finales de 2022, conocida como Ley 2277 de 2022, la cual eliminó la deducción de regalías minero-energéticas del impuesto de renta, buscando recaudar 20 billones de pesos anuales y terminando con un privilegio tributario de las empresas extractivistas. Sin embargo, en abril de 2023 la Corte Constitucional declaró inexequible esta prohibición mediante la Sentencia C-489, argumentando que vulneraba los principios de equidad y justicia tributaria, generaba trato diferenciado y podía resultar confiscatoria (Corte Constitucional, 2023a).

Desde la política pública, esta decisión presenta debilidades conceptuales: según Sánchez (2023), la deducción de regalías constituía una excepción privilegiada sin justificación en eficiencia económica ni objetivos públicos, cuya eliminación buscaba corregir asimetrías históricas sin afectar la viabilidad de los proyectos. Este fallo estableció un patrón de interpretación expansiva de los derechos de los contribuyentes frente a facultades restrictivas del legislador, revelando —como advierte Uprimny Yepes (2023)— una concepción de la Constitución que prioriza derechos de propiedad y libertad de empresa sobre derechos sociales, configurando una "constitución neoliberal" que limita el margen de maniobra de gobiernos progresistas.

Antes de examinar los choques judiciales posteriores, conviene reconocer los errores de gestión presupuestal cometidos durante 2023-2024. El principal problema radicó en la subestimación de los costos fiscales de las reformas y la sobreestimación de la recaudación, dejando un hueco significativo tras la caída de la deducción de regalías —calculado en unos 5 billones de pesos anuales comprometidos en el Plan Nacional de Desarrollo— que no fue compensado oportunamente (Bonilla et al., 2024). Adicionalmente, la ejecución presupuestal de 2023 mostró deficiencias estructurales: el gasto de inversión se ejecutó por debajo de lo programado mientras el corriente creció por encima de lo previsto, y la inestabilidad ministerial —con cuatro cambios de ministro de Hacienda en menos de dos años— afectó la continuidad fiscal (Carrillo y Moreno, 2024).

Paralelamente, el endeudamiento pasó del 55% al 62% del PIB entre 2022 y 2024, trayectoria utilizada por sectores opositores para presionar a las cortes. Estos fallos demuestran que el bloqueo institucional no opera en un vacío: las vulnerabilidades en la implementación fueron aprovechadas y amplificadas por los vetos judiciales, constituyendo factores habilitantes del

bloqueo posterior según la literatura sobre economía política institucional y veto players (Tsebelis, 2002).

Un segundo frenazo ocurrió pocos meses después, cuando el gobierno recurrió a la figura del Estado de excepción económica para atender la crisis humanitaria en La Guajira mediante el Decreto 1085 de 2023. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-383 de 2023, declaró inexequible la declaratoria y, por efecto de esa decisión, cayeron en cascada más de doce decretos legislativos de desarrollo que comprometían cerca de dos billones de pesos en programas de agua potable e inversión social (Corte Constitucional, 2023c).

La decisión estableció un precedente relevante: el control constitucional se extendía no sólo al contenido de las medidas sino a la valoración de si las circunstancias fácticas justificaban el estado de excepción, ampliando así el margen de intervención judicial sobre decisiones discrecionales del Ejecutivo. Durante 2024 y 2025, el conflicto con el poder judicial se intensificó, asumiendo la Corte un rol protagonista en la definición de políticas públicas. Posteriormente, mediante Sentencia C-288 de 2024, avaló la constitucionalidad de los Pactos Colectivos —que permiten a empleadores negociar condiciones con grupos de trabajadores no sindicalizados debilitando la negociación colectiva— contradiciendo recomendaciones reiteradas del Comité de Libertad Sindical de la OIT sobre su supresión por vulnerar derechos sindicales; para ello, cambió su jurisprudencia previa para quitar el carácter vinculante a los dictámenes de dicho Comité, anticipándose a la reforma laboral en trámite (Corte Constitucional, 2024a).

En materia pensional, el Auto 841 de junio de 2025 ordenó suspender la entrada en vigencia de la reforma aprobada por el Congreso y devolverla para repetir el último debate en la Cámara de Representantes, argumentando vicios en el trámite legislativo y posibles afectaciones al derecho fundamental a una vejez digna, decisión que contrasta con el tratamiento dado a la reforma pensional de 1994 aprobada con cuestionamientos formales similares (Corte Constitucional, 2025a). Como documenta Yepes Palacio (2024), estas decisiones revelan un patrón de "activismo judicial conservador" que utiliza argumentos técnicos-procesales para obstaculizar reformas distributivas mientras adopta interpretaciones flexibles para proteger intereses del sector privado, evidenciando una "doble vara" en su actuación: rigor formalista con las reformas progresistas y laxitud con medidas que favorecen a sectores concentrados. Los meses recientes han evidenciado una escalada en el conflicto institucional, con decisiones judiciales que traspasan límites precedentes en la separación de poderes. En enero de 2026, la Corte Constitucional suspendió provisionalmente el Decreto Legislativo 1390 de 2025, que declaraba el estado de emergencia económica y social en todo el territorio nacional (Corte Constitucional, 2026a). La decisión, adoptada por votación de 6 a 2, consideró que el decreto contenía disposiciones prima facie inconstitucionales y que no se cumplían los requisitos

constitucionales para la declaratoria de emergencia. Semanas después, la Corte suspendió también el Decreto 044 de 2026, mediante el cual el gobierno había declarado el estado de emergencia económica en el sector energético, completando así un bloqueo simultáneo sobre los dos principales instrumentos de excepción que el Ejecutivo había activado para enfrentar el faltante fiscal de 2026 (Corte Constitucional, 2026b).

El caso más reciente y simbólico ocurrió en febrero de 2026, cuando el Consejo de Estado suspendió provisionalmente el decreto que establecía el aumento del salario mínimo para ese año (Consejo de Estado, 2026). La decisión, producto de 16 demandas presentadas por sectores empresariales, otorgó un plazo de ocho días al gobierno para expedir un nuevo decreto que se ajustara a parámetros determinados por el tribunal.

Esta decisión marca un precedente sin antecedentes en la historia laboral colombiana. Durante décadas, la fijación del salario mínimo se realizaba mediante negociación entre el gobierno, los sindicatos y los empresarios, sin injerencia judicial. La suspensión cautelar de una medida de política económica de esta magnitud, con efectos directos sobre millones de trabajadores, evidencia una interpretación expansiva de la función judicial que traspasa los límites de la separación de poderes. Como señala Uprimny Yepes (2023), este tipo de decisiones transforma a las cortes en “superlegisladores” que definen el contenido de políticas que corresponden al ejecutivo y al legislativo.



Crédito: Andrea Puentes | Flickr | Presidencia de la República | Tomada el 19 de febrero de 2026

El registro empírico de conflictos entre el Ejecutivo y las entidades de control judicial durante el período 2022–2026 carece de precedentes frente a las dos administraciones anteriores. El gobierno de Gustavo Petro enfrentó seis bloqueos institucionales directos en materia de política económica: la declaratoria de inexequibilidad del artículo 19 de la Reforma Tributaria sobre deducción de regalías (Sentencia C-489 de 2023); la caída de la Emergencia Económica en La Guajira y sus doce decretos de desarrollo (Sentencia C-383 de 2023); la inconstitucionalidad parcial de los decretos fiscales derivados de la Conmoción Interior en el Catatumbo (Sentencia C-148 de 2025); la suspensión provisional de la Emergencia Económica Nacional (Decreto 1390 de 2025) y del estado de emergencia en el sector energético (Decreto 044 de 2026) por parte de la Corte Constitucional; y, finalmente, la suspensión del decreto de salario mínimo por el Consejo de Estado en febrero de 2026 (Consejo de Estado, 2026).

El contraste con los gobiernos anteriores resulta evidente. La administración de Iván Duque no registró bloqueos judiciales directos en política económica: la retirada de su reforma tributaria de 2021 respondió a la presión del Paro Nacional, antes de cualquier intervención jurisdiccional. El gobierno de Juan Manuel Santos, por su parte, mantuvo una relación institucional armónica en materia económica: sus reformas tributarias de 2012 y 2016 se tramitaron sin obstáculos de fondo, y los conflictos que enfrentó se circunscribieron al ámbito político-disciplinario del proceso de paz, sin perturbar el arreglo institucional económico.

Estas decisiones son particularmente problemáticas desde una perspectiva institucional. La declaratoria de estados de excepción económica constituye una facultad discrecional del presidente de la República, sujeta a control político por parte del Congreso, pero no a revisión sustantiva por parte de la Corte Constitucional. Al intervenir el contenido de los decretos de emergencia, la Corte se arroga facultades que la Constitución no le otorga, configurando una “supraconstitucionalidad judicial” que desplaza al ejecutivo en la definición de políticas de corto plazo (Rodríguez Garavito, 2025).

El análisis cronológico permite identificar tres características distintivas que sustentan la hipótesis de un bloqueo político institucionalizado, diferenciando estos fallos de un ejercicio enuino de control constitucional.

En primer lugar, una selectividad temporal que se manifiesta en la aplicación de estándares formales significativamente más rigurosos a las reformas del gobierno vigente que a iniciativas similares de administraciones anteriores: mientras la reforma pensional de 1994 y la tributaria de 2016 fueron aprobadas con cuestionamientos procesales equivalentes pero declaradas exequibles sin reparos mayores, las reformas actuales han enfrentado un escrutinio judicial intenso que ha derivado en su bloqueo o dilación (Yepes Palacio, 2024).

En segundo lugar, una asimetría distributiva que privilegia consistentemente los intereses del sector privado sobre los objetivos de política pública. La protección de la deducción de regalías, el mantenimiento de los Pactos Colectivos, la suspensión del aumento del salario mínimo y el bloqueo de la emergencia económica benefician directamente a sectores económicos concentrados, mientras que las decisiones favorables a sectores populares han sido escasas o inexistentes (Rodríguez Garavito, 2025).

En tercer lugar, una expansión de la función judicial hacia ámbitos de discrecionalidad política tradicionalmente reservados al ejecutivo y al legislativo. La revisión sustantiva de decretos de emergencia económica, la definición de parámetros para la fijación del salario mínimo y la anulación de reformas aprobadas por el Congreso mediante interpretaciones extensivas de requisitos formales configuran un activismo judicial que trasciende sus límites constitucionales para operar como instancia de veto político (Tsebelis, 2002).

Estas características no implican que todas las decisiones judiciales sean incorrectas desde una perspectiva jurídica —algunos vicios formales señalados son reales y podrían haberse evitado con mayor cuidado en la tramitación legislativa—, sino que el patrón sistemático de intervención contra reformas distributivas, combinado con la pasividad frente a medidas que afectan derechos de sectores populares, revela una orientación política particular que no puede reducirse a la aplicación neutral de la Constitución (Uprimny Yepes, 2023).

El poder judicial ha evidenciado, en este sentido, “una actitud cada vez más politizada en pro de los intereses de los más privilegiados y de los sectores dominantes”, abandonando su rol de garante de derechos de la mayoría para priorizar “una visión de la democracia que refuerza las fuerzas conservadoras” (Yepes Palacio, 2024). Este diagnóstico no implica una crítica al sistema de pesos y contrapesos como tal, sino a su operación particular en un contexto de alta desigualdad, conflicto distributivo y disputa por la transformación del modelo de acumulación. Estos choques, constituyen, esencialmente, la expresión institucionalizada de un conflicto entre dos concepciones estructuralmente distintas de organización económica.



Crédito: Nathalia Cruz Sierra | 2025 | Cali



Crédito: Nathalia Cruz Sierra | 2025 | Dagua, Valle del Cauca

BALANCE: AVANCES, TENSIONES Y PERSPECTIVAS

El análisis del período 2022-2025 revela que el Gobierno Petro inició una transición hacia un nuevo modelo económico, distinto del primario-exportador y rentista con tendencia a la distribución desigual del ingreso que favorece el capital sobre los salarios y que predominó desde los años noventa. Esta transición se caracteriza por el fortalecimiento de la demanda interna como motor del crecimiento con una consolidación del consumo de los hogares, mejoras distributivas reflejadas en el aumento de los ingresos de los trabajadores, una recomposición sectorial con menor dependencia de las exportaciones minero-energéticas, mejora de condiciones en nivel de ocupación y el lanzamiento de políticas como la reforma agraria, instrumentos de reindustrialización y transición energética orientadas a diversificar la matriz productiva en el largo plazo complementadas con medidas en materia salarial y de regulación y dignificación de los y las trabajadoras.

Sin embargo, esta transición se encuentra en una fase inicial y es asimétrica. Los avances en el sector externo, el empleo y la distribución del ingreso contrastan con el rezago de la inversión agregada, la limitada sofisticación tecnológica de la diversificación exportadora, y los cuellos de botella en la consolidación de encadenamientos productivos. A estas restricciones se suma un entorno institucional de resistencia estructural: la política monetaria contractiva,

el bloqueo sistemático contra reformas distributivas y un régimen institucional y jurídico-político que subordina los instrumentos de política económica a imperativos estrictos de supuesto control inflacionario, austeridad fiscal y reducción de la discrecionalidad del gobierno. Conjuntamente, estos factores limitan de manera profunda la consolidación en el largo plazo de un cambio de modelo.



Crédito: Andrea Puentes | Flickr | Presidencia de la República | Tomada el 17 de marzo de 2026

Avances

La dinámica del sector externo constituye uno de los resultados más significativos del período. Por primera vez en años, las exportaciones no minero-energéticas superaron en valor absoluto a las minero-energéticas: USD 31.833 millones frente a USD 18.367 millones en 2025, con una brecha histórica de USD 13.466 millones a favor del complejo productivo diversificado. Esta recomposición no respondió a un colapso del comercio exterior sino a una transición relativamente ordenada: el déficit de cuenta corriente se redujo del 6,0% del PIB en 2022 al 2,4% en 2025, desmintiendo la hipótesis ortodoxa que asociaba la sostenibilidad externa inexorablemente al dinamismo de las exportaciones primarias. El sector agropecuario lideró esta transición con crecimientos acumulados.

En la ocupación, los indicadores muestran una ruptura con las tendencias de las décadas previas. La desocupación alcanzó el 8,9% en 2025, uno de los niveles más bajos del siglo XXI; la informalidad descendió al 55,4%, el mínimo desde 2021. Los incrementos del salario mínimo (16%, 12%, 9,54% y 23,7% para 2023-2026 respectivamente) no generaron las presiones inflacionarias ni la destrucción de empleo anticipadas por la ortodoxia: la inflación descendió del 13,3% en 2022 al 5,1% en diciembre de 2025, mientras el empleo se expandía. En cambio, estos resultados se combinaron con una mejora histórica de los ingresos reales de la población trabajadora y su consecuente mejora en la participación dentro del ingreso nacional. Esta configuración desacredita el trade-off postulado entre equidad y estabilidad, al menos en el horizonte temporal analizado. Todos estos resultados, además, se han traducido en la reducción de la pobreza monetaria con más de 2 millones de personas que durante este periodo abandonaron esa condición.

La reforma agraria constituye un avance institucional sustantivo. Con corte a diciembre de 2025, la Agencia Nacional de Tierras impactó más de 2,5 millones de hectáreas: 703.121 gestionadas para acceso de campesinos, comunidades indígenas y afrocolombianas; 1.878.711 formalizadas; y 113.723 destinadas específicamente a pueblos étnicos. Esta cifra contrasta con las 13.000 hectáreas del gobierno Duque y las 9.900 de Santos, representando un salto cualitativo en la política de tierras. La entrega de predios recuperados a la mafia y el paramilitarismo y la constitución del primer Territorio Campesino Agroalimentario en el Cesar (6.286 hectáreas) señalan una orientación hacia la justicia transicional y la soberanía alimentaria que trasciende la asistencia productiva.

En reindustrialización, el CONPES 4129 de 2023 estableció un marco estratégico ambicioso, articulando políticas de desarrollo productivo territorializadas mediante los Centros ZASCA y mecanismos de compensación industrial como el Decreto 1001 de 2025. La diversificación empresarial exportadora muestra resultados: 415 nuevas empresas manufactureras, concentración creciente de mipymes, y supervivencia exportadora del 59,3% en el período 2022-2025. La transición energética, por su parte, incorporó 3.774 MW de renovables —principalmente solares— elevando su participación del 2% al 16,3%, aunque con alta concentración tecnológica que demanda diversificación eólica y avances en almacenamiento.



Crédito: Juan Diego Cano | Flickr | Presidencia de la República | Tomada el 30 de agosto de 2024

Tensiones y desafíos

Los avances en sector externo, empleo y distribución del ingreso contrastan marcadamente con el persistente rezago de la inversión agregada, la escasa sofisticación tecnológica de la diversificación exportadora y los cuellos de botella que obstaculizan la consolidación de encadenamientos productivos amplios. La Formación Bruta de Capital Fijo se ubicó en 94,2 (índice 2019=100) en el cuarto trimestre de 2025, sin recuperar niveles pre-pandemia; la construcción residencial mantuvo rezagos severos (74,4) como resultado de la política monetaria contractiva. Aún con ello, la inversión en maquinaria y equipo, que configura un rubro de importancia para el recambio productivo, muestra resilencia en su comportamiento.

A estas restricciones económicas se suma un entorno institucional de resistencia estructural. La política monetaria mantuvo tasas de interés reales positivas y elevadas —9,25% al cierre de 2025, con inflación en 5,3%— en un contexto donde cuatro de siete miembros de la Junta Directiva del Banco de la República rechazaron recortes. Esta postura “cautelosa” del Emisor, que el presidente Petro ha criticado como beneficiaria de “grandes tenedores de deuda” y castigo para “hogares y empresas”, genera fricciones explícitas con una estrategia de crecimiento apoyada en la demanda interna y el crédito productivo.

El bloqueo judicial sistemático contra reformas distributivas configura la restricción política más severa. La Corte Constitucional declaró inexequible la eliminación de la deducción de regalías minero-energéticas (Sentencia C-489/2023), anuló la Emergencia Económica de La Guajira con sus doce decretos de desarrollo (C-383/2023), y suspendió provisionalmente los estados de excepción económica nacional de 2025-2026. El Consejo de Estado, por su parte, suspendió en febrero de 2026 el decreto de aumento del salario mínimo, interviniendo en una facultad discrecional del Ejecutivo. Este patrón judicial, que utiliza argumentos técnicos-procesales para obstaculizar reformas mientras adopta interpretaciones flexibles para proteger intereses del sector privado, ha estrechado el corredor de viabilidad para la profundización del cambio de modelo.

La comparación con administraciones anteriores revela la asimetría del tratamiento institucional. Mientras el gobierno de Iván Duque no registró bloqueos judiciales directos en política económica —su reforma tributaria de 2021 cayó por presión social, no judicial— y el de Juan Manuel Santos mantuvo armonía con el Banco de la República y las Altas Cortes en materia macroeconómica, la administración Petro enfrenta choques estructurales

simultáneos con el conjunto del arreglo institucional económico. Esta configuración sugiere que el “bloqueo institucional” es un fenómeno observable en el registro empírico de decisiones judiciales y técnicas.



Crédito: Andrea Puentes | Flickr | Presidencia de la República | Tomada el 9 de marzo de 2026

Perspectiva

El gobierno de Gustavo Petro produjo cambios históricos en el manejo de la política económica con una orientación que disputa el modelo económico. Sin embargo, la economía colombiana transita, en suma, una etapa de mutación exploratoria del esquema de acumulación: ni continuidad del modelo primario-exportador ni transformación estructural consolidada.

Los avances en diversificación exportadora, dignificación laboral, recuperación distributiva y puesta en marcha de instrumentos territoriales son significativos pero insuficientes, para configurar un nuevo patrón de desarrollo. La inversión agregada, la sofisticación tecnológica de la producción y la coherencia institucional de la política económica requieren horizontes temporales que trascienden el ciclo electoral inmediato.

El desenlace de esta transición dependerá de tres condiciones interdependientes. Primera, la capacidad de mantener la dinámica de demanda interna sin generar presiones inflacionarias o desequilibrios externos insostenibles, lo cual exige una política monetaria menos restrictiva y una diversificación y mejora cualitativa de la oferta. Segunda, la consolidación de la política productiva que haga uso de la profundización de los instrumentos ya desplegados, posibilite acceso a financiamiento y mercados e incluya al Estado como gran comprador y orientador. Tercera, la superación de los bloqueos institucionales, ya sea mediante reformas al marco jurídico-político que subordina la política económica a imperativos de austeridad fiscal y control inflacionario, o mediante la construcción de mayorías políticas capaces de articular una nueva configuración de Actores con poder de veto institucionales.

El cambio de modelo económico es, por tanto, una disputa política por la dirección del desarrollo: entre la reproducción del patrón primario-exportador y rentista, y la construcción de alternativas basadas en la diversificación productiva estratégica, la soberanía sectorial y la distribución equitativa del ingreso nacional. El resultado no está plenamente predeterminado por las estructuras heredadas, pero sí condicionado por la correlación de fuerzas que pueda desplegar un nuevo gobierno y las coaliciones sociales que lo sustenten en el período venidero.

Referencias

Organización Mundial del Turismo y Organización Internacional del Trabajo. (2019). Measurement of Employment in the Tourism Industries: Guide for Best Practices. ONU Turismo. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@stat/documents/publication/wcms_243294.pdf

Measurement of Employment in the Tourism Industries: Guide for Best Practices. ONU Turismo. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@stat/documents/publication/wcms_243294.pdf

Ámbito Jurídico. (2017). Acogen recomendaciones de la CIDH sobre destitución de Gustavo Petro, reviva todo el caso. https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administrativo-y-contratacion/acogen-recomendaciones-de-la-cidh-sobre

Banco de la República. (2025). Cuenta corriente como porcentaje del PIB, anual [Conjunto de datos].

Banco Mundial. (2025). Global Economic Prospects, January 2025. World Bank Group. https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects

Bárcena, A. (2014). Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible [Documento de posición presentado al Comité Plenario de la CEPAL]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/es/comunicados/la-secretaria-ejecutiva-la-cepal-presenta-pactos-la-igualdad-comite-plenario

Bhaduri, A. y Marglin, S. (1990). Unemployment and the real wage: The economic basis for contesting political ideologies. Cambridge Journal of Economics, 14(4), 375–393.

Bonilla, E., Lora, A. y Moreno, C. (2024). Política fiscal y transformación estructural en Colombia: los desafíos del gobierno Petro. Revista de Economía Institucional, 26(48), 145–178. https://doi.org/10.18601/01245996.v26n48.05

Carrillo, J. y Moreno, L. (2024). Inestabilidad ministerial y calidad de las políticas públicas en Colombia, 2022-2024 (Documento de Trabajo No. 234). Fedesarrollo.

Cepeda Espinosa, M. J. (2005). La reforma política y constitucional de 2003: una mirada crítica. Universidad de los Andes.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). Cambio estructural para la igualdad. Naciones Unidas.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2018. Naciones Unidas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013, 31 de diciembre). Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13). Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/justicia-verdad-reparacion-es.pdf

Cimoli, M., Dosi, G. y Stiglitz, J. E. (Eds.). (2009). Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation. Oxford University Press.

Chang, H.-J. (2002). Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective. Anthem Press.

Consejo de Estado. (2026, 19 de febrero). Auto suspendiendo provisionalmente el Decreto 159 de 2026 (Salario Mínimo). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

Constitución Política de Colombia. (1991, 4 de julio). Diario Oficial No. 11.448.

Contraloría General de la República. (2025, 22 de diciembre). Alertas sobre el Presupuesto General de la Nación 2026. El Universal. https://www.eluniversal.com.co/colombia/2025/12/22/alertan-sobre-la-necesidad-de-recortar-el-presupuesto-2026-esta-es-la-cifra/

Corte Constitucional de Colombia. (1999, 13 de julio). Sentencia C-481/99 [M.P. Alejandro Martínez Caballero]. Expediente D-2159.

Corte Constitucional de Colombia. (2020, 19 de marzo). Sentencia C-145/20. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-145-20

Corte Constitucional de Colombia. (2023a). Sentencia C-489 de 2023. Sala Plena. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-489-23.htm
Corte Constitucional de Colombia. (2023c). Sentencia C-383 de 2023. Sala Plena. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-383-23.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2024a). Sentencia C-288 de 2024. Sala Plena.

Corte Constitucional de Colombia. (2025a). Auto 841 de 2025. Sala Plena. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2025/a841-25.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2025b). Sentencia C-148 de 2025. Sala Plena. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/c-207-25.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2026). Auto de suspensión provisional Decreto 044 de 2026. Sala Plena.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025a). Cuentas nacionales trimestrales: Producto Interno Bruto (PIB), precios constantes y corrientes, IV trimestre de 2025 [Conjunto de datos]. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales]

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025b). Índice de Precios al Consumidor (IPC): Variaciones porcentuales, diciembre de 2025 [Conjunto de datos]. URL: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025e). Colombia, exportaciones totales, según CIIU Rev. 4 [Conjunto de datos]. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Mercado laboral, diciembre de 2025 [Conjunto de datos]. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral

Departamento Nacional de Planeación. (2023). A propósito de la regla fiscal. https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/a-proposito-de-la-regla-fiscal.aspx

Departamento Nacional de Planeación. (2025). Informe socioeconómico Presidencia — Final. Presidencia de la República de Colombia.

El Tiempo. (2022, 5 de agosto). Iván Duque: El balance del presidente en la Corte Constitucional. https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/ivan-duque-el-balance-del-presidente-en-la-corte-constitucional-692573

Evans, P. (1995). Embedded autonomy: States and industrial transformation. Princeton University Press.

Fajnzylber, F. (1983). La industrialización trunca de América Latina. Nueva Imagen.
Fondo Monetario Internacional. (2025). World Economic Outlook, April 2025: Policy Pivot, Rising Threats. IMF. https://www.imf.org/en/Publications/WEO

Furtado, C. (1964). Dialéctica del desarrollo. Fondo de Cultura Económica.

Furtado, C. (1970). Formación económica de la América Latina: Desde la Conquista hasta la Guerra Civil Norteamericana. Siglo XXI Editores.

Hirschman, A. O. (1958). The strategy of economic development. Yale University Press.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2023). Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia (Dirección de Investigación y Prospectiva, Primera edición). https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-04/FDPRC_Territorios_Dig.pdf

Instituto Nacional Demócrata. (2019). Encrucijadas de la democracia: Informe sobre el estado de la democracia en Colombia. https://www.ndi.org/sites/default/files/Informe%20Encrucijadas%20de%20la%20democracia-FINAL_compressed.pdf

Jaguaribe, H. (2013). Conflictos en el Estado: Entre choques y contrapesos. Razón Pública. https://razonpublica.com/conflictos-en-el-estado-entre-choques-y-contrapesos/

Kalecki, M. (1943). Political aspects of full employment. Political Quarterly, 14(4), 322–330.

Kalecki, M. (1954). Theory of economic dynamics. Allen & Unwin.

Lavoie, M. (2014). Post-Keynesian economics: New foundations. Edward Elgar.

Lavoie, M. y Stockhammer, E. (2012). Wage-led growth: Concept, theories and policies. Conditions of Work and Employment Series, 41. ILO.

Matallana, H. y Moreno, A. (2025). Un aumento del salario mínimo no necesariamente aumenta la inflación y el desempleo. Periódico UNAL. https://periodico.unal.edu.co/articulos/un-aumento-del-salario-minimo-no-necesariamente-aumenta-la-inflacion-y-el-desempleo
Mazzucato, M. (2013). The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths. Anthem Press.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024a). Inflación y política monetaria: Causas, tipologías y acciones.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024b, 21 de agosto). Gastos de funcionamiento, inflexibilidades del PGN 2025 y el mayor pago a la deuda. https://www.minhacienda.gov.co/w/gastos-de-funcionamiento-inflexibilidades-del-pgn-2025-y-el-mayor-pago-a-la-deuda-temas-que-resalt%C3%B3-bonilla-en-su-art%C3%ADculo-presupuesto-2025

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025. https://img.lalr.co/cms/2025/06/13232122/Marco-Fiscal-Mediano-Plazo-2025.pdf

Noyola, J. (1956). El desarrollo económico y la inflación en México y otros países. El Trimestre Económico, 23(4), 603–648.

OECD. (2026). Índice de confianza del consumidor (ICC) [Conjunto de datos]. OECD Data. https://www.oecd.org/es/data/indicators/consumer-confidence-index-cci.html

Organización Internacional del Trabajo. (2014). Políticas de desarrollo productivo para el cambio estructural. https://www.ilo.org/es/resource/news/politicas-de-desarrollo-productivo-para-el-cambio-estructural

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025). OECD Economic Outlook, Volume 2025 Issue 1. OECD Publishing.

Ossa, D. (2018). Productividad y distribución del ingreso: implicaciones sobre el salario mínimo colombiano, 2001-2016. Revista de Economía Institucional, 20(39), 231–255. https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/12196

Perroux, F. (1955). Note sur la notion de pôle de croissance. Économie Appliquée, 8(1), 307–320.

Pinto, A. (1970). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. En Inflación: Raíces estructurales (pp. 155–182). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1965)

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos y Alianza de Organizaciones Sociales y Afines. (2025). El desafío del cambio: La disputa continúa. https://informesderechoshumanos.com/wp-content/uploads/2025/09/El-desafio-del-cambio-final-2025.pdf

Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Presidencia de la República de Colombia. (2025, 22 de diciembre). Decreto 1390 de 2025. https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201390%20DEL%2022%20DEL%20DICIEMBRE%20DE%202025.pdf

Rodríguez, J. A. (2018). El pleno empleo y el marco legal de la política macroeconómica. Revista de Economía Institucional, 20(39), 187–209.

Rodríguez Garavito, C. (2025). Activismo judicial y democracia en Colombia: más allá del constitucionalismo progresista. Anuario de Derechos Humanos, 21, 45–72.

Sánchez, F. (2023). La equidad tributaria en Colombia: el caso de las regalías minero-energéticas. Revista de Economía del Rosario, 26(2), 123–156.

Stockhammer, E. (2017). Wage-led versus profit-led demand: What have we learned? Review of Keynesian Economics, 5(4), 479–496.

Sunkel, O. (1958). La inflación chilena: Un enfoque heterodoxo. El Trimestre Económico, 25(4), 570–599.

Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.
Unidad de Planeación Minero Energética. (2026, 4 de marzo). Plan 6GW+. https://www.upme.gov.co/simec/plan-6gw/

Uprimny Yepes, R. (2023). Constitución neoliberal y bloqueo de reformas en Colombia. Revista

de Derecho Público, (45), 89–118.

Vernengo, M. (2006). Money and inflation: A structuralist approach (Working Paper No. 2006-02). University of Utah, Department of Economics.

Weber, I. M. (2021). How China escaped shock therapy: The market reform debate. Routledge.

Yepes Palacio, A. (2024). El bloqueo de las reformas ante las cortes y la politización del poder judicial. Informes de Derechos Humanos. Coordinación Colombia Europa Estados Unidos. https://coeuropa.org.co/el-bloqueo-de-las-reformas-ante-las-cortes-y-la-politizacion-del-poder-judicial/

Zapata Gil, I. C., Osorio Mira, L. A. y Morales González, M. de J. (2011). Autonomía del Banco de la República. Nuevo Derecho, 7(9), 9–23. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5549120.pdf









www.centrodepensamientovida.org
@centrodepensamientovida
@centrodepensamientovida
@Vida_Economia
@CentroPensamientoVida

CENTRO DE PENSAMIENTO VIDA