

Macro Dev

Macroeconomía
y Desarrollo

ABRIL 2025 | N° 64

Conciliar
la transición energética
y la credibilidad
de las finanzas públicas
para transformar
la economía en
Colombia

Autor

Maxime Terrieux

Conciliar la transición energética y la credibilidad de las finanzas públicas para transformar la economía en Colombia

Maxime Terrieux – terrieuxm@afd.fr

Fecha de finalización: 31/03/25

Resumen: A pesar de contar con instituciones sólidas y una combinación de políticas públicas por lo general acertada, el modelo económico colombiano se está quedando sin fuerza. Desde hace una década, tras el fin del superciclo de las materias primas, el crecimiento económico ha registrado una tendencia descendente y los indicadores socioeconómicos se han estancado, lo que evidencia una economía inmersa en la trampa del ingreso medio. Este estancamiento pone de manifiesto los problemas estructurales relacionados con la productividad y la falta de inversión. Más importante aún, persiste la cuestión de la sostenibilidad del modelo económico a mediano y largo plazo. La dependencia de los hidrocarburos sigue siendo alta. Ante el agotamiento previsto de las reservas (quedan unos siete años para el petróleo y el gas), la necesaria diversificación de la economía y la lucha contra el cambio climático, se impone un cambio de paradigma. Aunque el presidente Petro ha anunciado el abandono progresivo de los combustibles fósiles y un plan de reindustrialización, parece que aún no se ha iniciado una verdadera dinámica de diversificación.

La economía también se encuentra limitada por unas finanzas públicas sometidas a fuerte presión. En 2021 Colombia perdió el grado de inversión y, a pesar del fortalecimiento de la regla fiscal, el país enfrenta dificultades para recuperar su credibilidad fiscal ante los inversionistas.

Este doble desafío –el agotamiento del modelo económico y las restricciones fiscales– exige cambios profundos. La transición energética representa una oportunidad real para transformar la economía y responder al primero de estos desafíos. Sin embargo, está por demostrarse la capacidad de las autoridades para implementar las distintas estrategias formuladas, en particular la hoja de ruta para la transición energética presentada recientemente, máxime cuando el contexto político (falta de consenso) y de seguridad (reveses de la Paz Total) es complejo. Al mismo tiempo, es crucial recuperar la credibilidad fiscal para crear un entorno propicio para la inversión privada, llamada a convertirse en el principal motor de un nuevo modelo económico sostenible.

Tema: **macroeconomía**

Región: **Colombia**

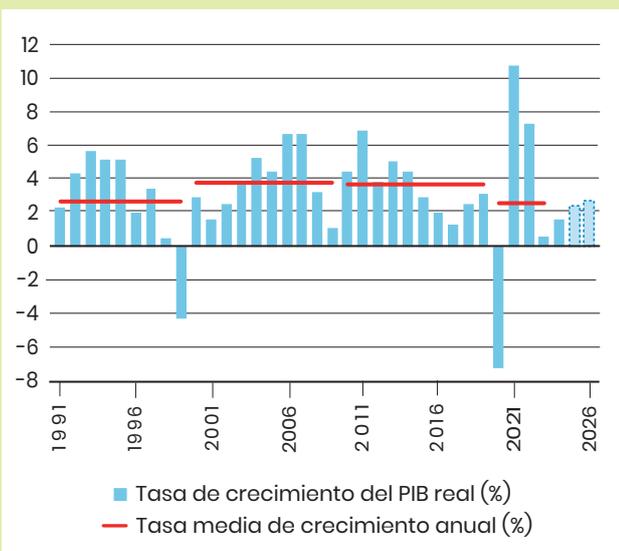
1. El modelo económico pierde fuerza

Desde hace una década, tras el fin del superciclo de las materias primas, el crecimiento económico colombiano ha registrado una tendencia descendente y los indicadores socioeconómicos se han estancado, lo que evidencia una economía inmersa en la trampa del ingreso medio. Este estancamiento pone de relieve los problemas estructurales relacionados con la productividad y la falta de inversión. Más importante aún, persiste la cuestión de la sostenibilidad del modelo económico a mediano y largo plazo. La dependencia de los hidrocarburos sigue siendo alta y la diversificación económica se está quedando atrás.

Una economía en la trampa del ingreso medio.

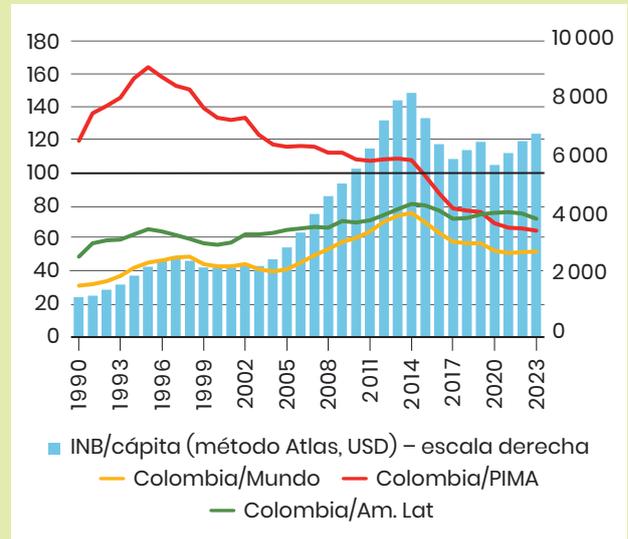
En Colombia la tendencia del crecimiento se está desacelerando y el proceso de convergencia económica está estancado. La tasa media de crecimiento anual, cercana al 4% durante las últimas dos décadas, impulsada por un entorno macroeconómico saludable y el superciclo de las materias primas, ha entrado en una trayectoria descendente: -2,9 % en promedio durante los últimos cuatro años (ver figura 1).

Figura 1: El crecimiento se desacelera



Fuente: FMI (WEO), cálculos de la AFD.

Figura 2: El ingreso per cápita no aumenta



Fuente: Banco Mundial (WDI), cálculos de la AFD.

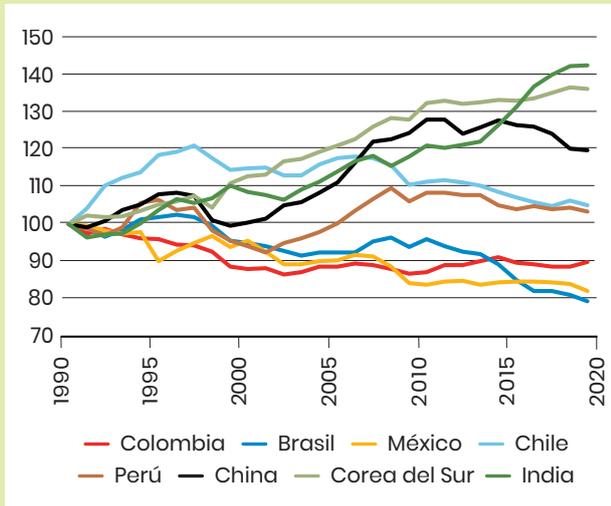
Este nivel está en consonancia con el potencial de crecimiento anual, que ahora se aproxima al 3%, mientras que antes de la pandemia se estimaba entre el 3,5% y el 4%. Aunque la economía colombiana crece de forma casi sistemática, dicho crecimiento ahora resulta insuficiente para mejorar los ingresos y las condiciones de vida de la población. De esta manera, se observa que el PIB per cápita está estancado, lo que refleja una economía inmersa en la trampa del ingreso medio. Varios indicadores socioeconómicos confirman este estancamiento: el INB per cápita (método Atlas) de USD 6900 al cierre de 2023 fue más bajo que en 2013 (ver figura 2); el 37% de la tasa de pobreza (umbral nacional) es equivalente al promedio de la última década; la informalidad sigue siendo elevada (más del 55% de los empleos); y el índice de desarrollo humano (IDH) se encuentra en el mismo nivel que en 2010 (puesto 91 a nivel mundial). La desigualdad persiste en un nivel alto (coeficiente de Gini de 0,55 a finales de 2022, idéntico al de 2010), lo que sitúa a Colombia como el noveno país más desigual del mundo. Si durante la última década una serie de perturbaciones ha contribuido a dicho estancamiento (la caída de los precios de las materias primas en 2014-2015, la pandemia, el fenómeno de El Niño, las repercusiones de la guerra en Ucrania sobre los precios de los alimentos), además dichos eventos han revelado las vulnerabilidades estructurales del modelo económico colombiano.

Fragilidades estructurales difíciles de superar.

La productividad sigue siendo el principal obstáculo para mejorar el potencial de crecimiento.

Durante las últimas dos décadas la contribución de la productividad total de los factores (PTF) al crecimiento ha sido negativa. Esta caída de la productividad, que también se observa en otros países de América Latina y que contrasta con muchos casos en Asia (ver figura 3), solo podrá revertirse eliminando varias de las barreras estructurales identificadas desde hace tiempo.

Figura 3: La productividad es insuficiente (base 1990 = 100)



Fuente: Tabla Mundial de Penn, cálculos de la AFD.

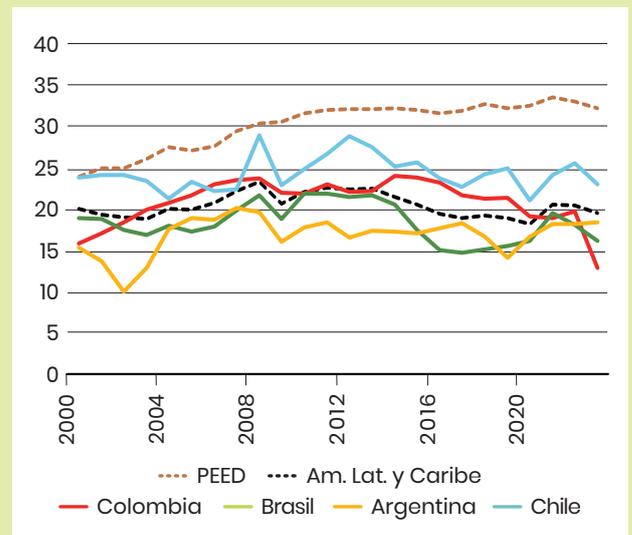
Para empezar, es necesario mejorar el entorno empresarial, de manera que se estimule la inversión privada, lo que puede lograrse mediante la simplificación de la normativa y una mayor certidumbre en las políticas económicas. Los desajustes en el mercado laboral (incluido el nivel de competencias de los mandos intermedios) y la alta tasa de informalidad también repercuten en la productividad. En la actualidad, un salario mínimo relativamente elevado y las contribuciones a cargo de empleadores y trabajadores siguen desincentivando la formalización. Pero sobre todo, la concentración de cuotas de mercado en unas pocas empresas limita la innovación y la inversión. Según el Banco Mundial (2022), las empresas más rentables serán también aquellas que menos inviertan en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y se dediquen principalmente a

actividades tradicionales (textiles, bebidas, muebles), que son los sectores más protegidos de la competencia internacional. En el caso de las pequeñas y medianas empresas (pymes), incluidas aquellas que podrían impulsar la competencia y la innovación, las barreras de entrada siguen siendo altas: monopolios históricos, costo del empleo, acceso a la tierra (el 60% de la tierra no tiene títulos de propiedad formales) y al crédito, etc. Por último, aunque la infraestructura ha avanzado significativamente desde 2014 con el programa de vías de cuarta generación, su calidad aún deja mucho que desear en las regiones más apartadas.

La inversión es baja y está disminuyendo.

Como corolario de la caída de la productividad, la falta de inversión también afecta el crecimiento potencial. No se trata de un problema nuevo. En promedio la tasa de inversión fue del 22,4% del PIB durante la década de 2010, en línea con el promedio regional pero muy por debajo del 32% registrado en los países emergentes y en desarrollo. Desde 2020 esta cifra, ya de por sí moderada, ha seguido disminuyendo: tuvo una media inferior al 20% del PIB entre 2020 y 2022, antes de caer al 13,6% del PIB en 2023. Esto se debe principalmente al incierto rumbo de la política económica del Gobierno Petro (reflejado en una marcada caída de los índices de confianza empresarial e industrial desde principios de 2022) y a las altas tasas de interés (ver figura 4).

Figura 4: La inversión está en declive



Fuente: FMI (WEO).

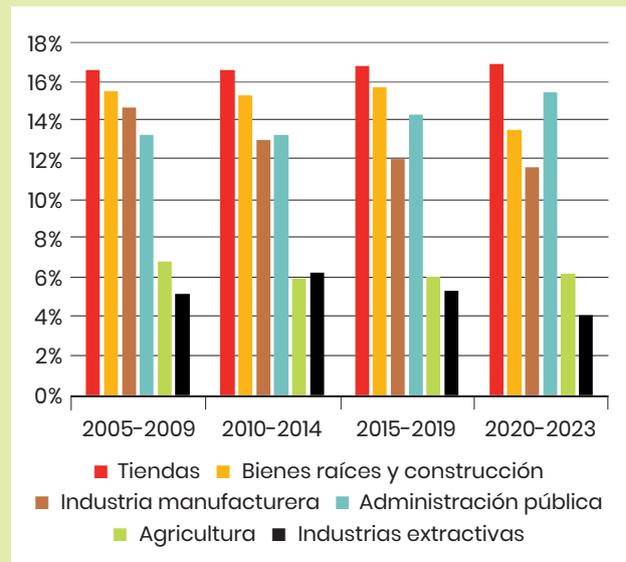
Más allá de los factores coyunturales, existen varias barreras estructurales que suelen señalarse como frenos a la inversión, en especial la privada: corrupción, barreras no arancelarias, normativa cambiante, burocracia y capacidades de las administraciones locales, regionales y nacionales. Promover el acceso de las pymes al crédito, fortalecer el marco de gestión de las asociaciones público-privadas (APP) y extender los regímenes simplificados tributarios y de insolvencia a las pymes y microempresas son algunos de los caminos para reactivar de forma más sostenible la inversión en Colombia. Las iniciativas orientadas a reducir la informalidad (incluida la formalización de los migrantes venezolanos), combinadas con mejoras en la educación y la formación, aumentarían las oportunidades de empleo formal y, en última instancia, la inversión. No obstante, la política actual tiende a priorizar las cuestiones sociales por encima del entorno empresarial. Así, aunque se recurra a las APP para el desarrollo de infraestructura, la atención está centrada en tres reformas sociales clave que implicarían un papel más activo del Estado: las reformas pensional (aprobada en 2024), laboral y sanitaria (estas dos últimas con resultados aún inciertos).

La diversificación económica sigue sin despegar.

La economía colombiana aún tiene dificultades para diversificarse. Continúa dependiendo de los hidrocarburos (principalmente petróleo y carbón), que, si bien representan menos del 5% del valor agregado, constituyen alrededor del 50% de las exportaciones, el 20% de los ingresos públicos y el 20% de la inversión extranjera directa (IED). También impulsan la economía algunas actividades importantes de servicios (comercio, servicios públicos) o industriales (construcción, sector inmobiliario), mientras que la desindustrialización persiste (la industria manufacturera representa menos del 12% del valor agregado, ver figura 5). Los responsables políticos son conscientes de la necesidad de diversificación, en particular ante el agotamiento de las reservas de petróleo y gas (unos siete años), pero aún no se ha puesto en marcha una verdadera política en ese sentido. El presidente Petro se comprometió a no firmar nuevos contratos de exploración

petrolera,^[1] pero la exploración y la producción bajo los contratos vigentes no se detendrán en el corto plazo (aunque la incertidumbre creada por estos anuncios gubernamentales contribuyó a la disminución de la inversión en 2023). La transición hacia una economía más diversificada hace parte de la transición energética, que hoy está firmemente asentada en el imaginario colectivo y se percibe como una necesidad y una oportunidad frente al cambio climático y la falta de diversificación. Sin embargo, su implementación concreta aún no se materializa (ver más adelante). En términos más generales, aunque el Departamento Nacional de Planeación (DNP) elaboró un plan de reindustrialización a finales de 2023, no hay indicios de que el Gobierno actual lo haya adoptado plenamente.

Figura 5: La desindustrialización continúa



Fuente: DANE, cálculos de la AFD.

Varios sectores podrían relevar a los hidrocarburos, pero su avance requiere desmontar las barreras estructurales de la economía. El plan de reindustrialización prioriza el turismo, la industria agroalimentaria, las energías renovables y la cultura. El desarrollo de los dos primeros dependerá de una

[1] Ver, por ejemplo: Taylor, Luke «Colombia announces halt on fossil fuel exploration for a greener economy», *The Guardian*, 20 de enero de 2023. <https://www.theguardian.com/world/2023/jan/20/colombia-stop-new-oil-gas-exploration-davos>

reforma rural integral (creación de registros catastrales, restitución/acceso a la tierra, etc.) y del fortalecimiento de la seguridad, en un contexto de conflictos armados renovados (particularmente en el norte del país) y de los reveses de la Paz Total^[2] (negociaciones estancadas con el Ejército de Liberación Nacional [ELN]). De forma más general, la diversificación de la economía (y de las exportaciones) implica alcanzar los objetivos señalados anteriormente: aumentar la productividad y la inversión en sectores de mayor valor agregado en los que Colombia ya cuenta con ventajas comparativas (agricultura, pero también productos químicos y metales, como el cobre, el acero y el aluminio); optimizar la infraestructura y la logística para conectar las zonas rurales (turismo, agroindustria, etc.) con los centros urbanos, etc. Asimismo, se requiere mejorar la integración en las cadenas de valor. En este sentido, el Gobierno quiere promover

una estrategia de *nearshoring* similar a la de México. Sin embargo, la política y las declaraciones del presidente Petro suscitan incertidumbre y cautela en los empresarios (reformas sociales que dan prioridad al Estado en detrimento del sector privado, eliminación progresiva de los combustibles fósiles, aumento del impuesto a las empresas, renuncia a algunos contratos de APP, intención de modificar la Constitución para sacar adelante las reformas) y ponen en duda la capacidad para alcanzar dichos objetivos. Estas dudas se evidencian aún más dado que el presidente Petro no ha logrado un consenso para aplicar las reformas clave de su programa: desde mediados de 2023 la coalición que lo llevó al poder se ha ido desintegrando progresivamente y Petro ha dado un giro más radical hacia la izquierda, reactivando su discurso más populista y hostil hacia las instituciones.^[3]

2. La credibilidad fiscal se desmorona y empeora el riesgo soberano

A pesar de contar con un sólido marco de gestión fiscal y una regla fiscal reforzada desde 2021, persisten las dudas sobre el cumplimiento de los objetivos presupuestales a corto y mediano plazo. Con esto se reaviva el reiterado interrogante sobre la credibilidad fiscal de las autoridades. Si bien el riesgo de sobreendeudamiento público sigue siendo moderado, el costo de que la credibilidad sea incierta se refleja en una creciente presión de los intereses, lo que empeora gradualmente el perfil soberano de Colombia.

La consolidación presupuestal es incierta a pesar del fortalecimiento de la regla fiscal.

Pese a la existencia de una regla fiscal desde 2011, el déficit público ha aumentado en la última década. Primero se presentó una tendencia al alza a partir de 2014 (un -3,3% del PIB en promedio entre 2015 y 2019, frente al -1,2% en promedio entre 2011 y 2014), en particular por la caída de los ingresos debido al cambio de ciclo en los precios de las materias primas. Y, luego, el aumento del déficit se observó de forma más marcada durante la pandemia del COVID-19. La suspensión de la regla en 2020-2021 permitió una política expansiva que conllevó déficits del 7% del PIB en promedio. Esta tendencia continuó en 2022, a pesar del repunte del crecimiento y de la introducción de una regla más robusta. La nueva regla, adoptada tras la crisis del COVID-19 para retomar la prudencia en la gestión de las finanzas públicas, corrige los principales vacíos de la anterior. Está enfocada en limitar el déficit estructural y global del Gobierno central, a la vez

[2] El presidente Petro hizo campaña con la promesa de lograr la «Paz Total» con todos los grupos armados. Sin embargo, este proyecto enfrenta el obstáculo de la ausencia del Estado en las regiones más apartadas, lo cual deja el camino libre a otros grupos armados (principalmente el ELN) que han aprovechado la desmovilización de las FARC para continuar con la extorsión, el secuestro y el tráfico de cocaína.

[3] Específicamente, el presidente Petro ha denunciado un «golpe blando» contra su Gobierno ante el bloqueo de varias de sus principales propuestas de reforma. Ver, por ejemplo: «Colombia: Hundreds of thousands protest President Gustavo Petro», *Le Monde*, 22 de abril de 2024.

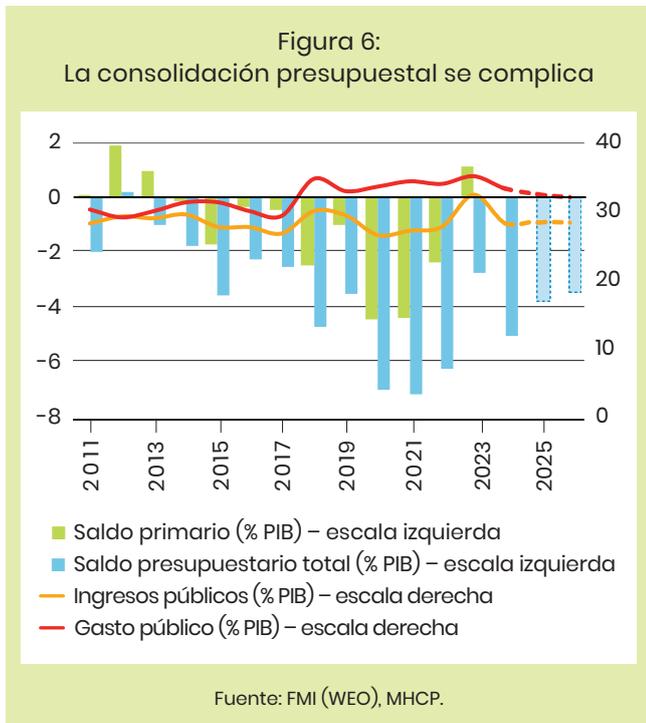
que vincula explícitamente déficit y deuda con una meta de endeudamiento público (55 % del PIB, con un techo del 70%) y fortalece la gobernanza mediante la creación de un comité autónomo (Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]) que tiene su propio presupuesto y equipo técnico para supervisar el cumplimiento de la regla.

Mientras que en 2023 el aumento de los ingresos y el fin de los subsidios a la gasolina permitieron reducir el déficit público al 2,7% del PIB, este panorama se invirtió en 2024. La sobreestimación de los ingresos, la anulación de la sobretasa al sector petrolero por parte de la Corte Constitucional, el aumento de intereses al servicio de la deuda y de las ayudas sociales provocaron un fuerte deterioro del saldo, que se acercó al -5% del PIB. A pesar del congelamiento del gasto en un 1,7% del PIB desde mediados de 2024 y de la baja ejecución, el déficit está muy por encima de la meta inicial del -3,3% del PIB. Si bien el saldo primario consolidado debería mostrar un superávit (o equilibrio) en 2024-2026, se prevé que el déficit total consolidado sea del -4 % del PIB en el mismo periodo (frente al -2,4% en la década de 2010, ver figura 6).

El cumplimiento de la regla fiscal a corto y medio plazo es un interrogante que persiste.

Pese al fortalecimiento de la regla fiscal en 2021, las dudas sobre la credibilidad fiscal, que en 2021 llevaron a la pérdida del grado de inversión, no se han disipado. Tanto el CARF como analistas externos han expresado sus preocupaciones en los últimos meses, especialmente tras el anuncio del Gobierno actual de su intención de relajar la regla para aumentar el gasto contracíclico.^[4]

Durante los últimos doce meses el CARF ha venido advirtiendo sobre la necesidad de actuar con prudencia y de emprender reformas para cumplir las metas fiscales. Específicamente, el Comité ha reiterado la urgencia de una consolidación más ambiciosa (marzo de 2024); ha indicado que hay una sobreestimación de los ingresos proyectados (julio); ha expresado su preocupación por la promulgación de nuevos gastos tan solo unas semanas después de que se publicaran los ajustes en el presupuesto revisado a mitad de año (Marco Fiscal de Mediano Plazo [MFMP]) (agosto), y más recientemente ha señalado que sería necesario un ajuste sustancial del 2,6% del PIB en 2025 para cumplir la regla (febrero de 2025). Además, a finales de 2024 el presupuesto de 2025 todavía no había sido aprobado por el Congreso (algo sin precedentes) debido a hipótesis poco creíbles y a un déficit de liquidez para cubrir el financiamiento del Estado. Aunque el Ejecutivo terminó promulgando el presupuesto tal como estaba, anunciando que adoptaría medidas *ad hoc* para suplir los desfases, la seriedad de las autoridades sigue en entredicho, tanto en el fondo como en la forma. En la misma línea, Moody's (junio de 2024) y luego Fitch (marzo de 2025) rebajaron la perspectiva de la deuda soberana (Baa2 y BB+, respectivamente) de estable a negativa, citando dudas sobre la capacidad del Gobierno para cumplir la regla fiscal. S&P también ha mantenido una perspectiva negativa desde principios de 2024 (calificación soberana BB+) y ha vuelto a poner de relieve (enero de 2025) la acumulación de presiones presupuestales. Por su parte,



[4] «Possible Fiscal Rule Change Highlights Colombia's Consolidation Challenge», *Fitch Ratings*, 16 de mayo de 2024.

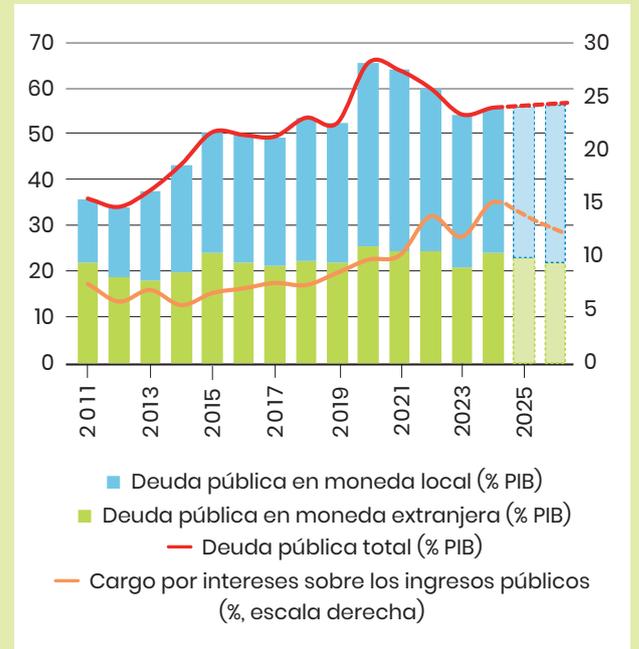
el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha instado a recortar aún más los subsidios a los hidrocarburos y a revisar la rigidez del gasto público. Sin un cambio estructural de este último, se seguirá utilizando la inversión pública –fundamental para el crecimiento a largo plazo y para la transición energética– como variable de ajuste.

El riesgo soberano se está deteriorando, aunque el riesgo de sobreendeudamiento público sigue siendo moderado.

La tasa de endeudamiento público ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años, pero se mantiene en un nivel moderado. Estabilizada en torno al 50% del PIB desde la crisis de las materias primas de 2014, la deuda pública había alcanzado el 66% del PIB en 2020 como consecuencia de la crisis sanitaria (déficits elevados y depreciación del peso). Un claro repunte del crecimiento, unas tasas de interés reales negativas y la apreciación del peso permitieron reducir la deuda pública al 53% del PIB a finales de 2023. Según las proyecciones del FMI la deuda pública debería mantenerse cerca del 55% del PIB en el mediano plazo, aunque la trayectoria podría cambiar al alza si las desviaciones continúan (ver figura 7).

Más preocupante aún es que la pérdida de la calificación de grado de inversión en 2021 y la contracción de la política monetaria interna han encarecido el costo de la deuda, lo que afecta el perfil soberano del país. La tendencia al alza de la deuda pública, la erosionada credibilidad de las autoridades en materia presupuestal y el arriesgado perfil de la deuda (expuesta al riesgo cambiario y al retiro de los no residentes, que poseen el 60% del total) explican la pérdida del grado de inversión a mediados de 2021.^[5] Esto contribuyó a la tendencia alcista de los spreads soberanos (pasaron de unos 200 a 300 puntos básicos [pb]), aunque no es el único factor: la incertidumbre ligada al llamado «efecto Petro» también alimenta el nerviosismo de los mercados y el encarecimiento de la deuda externa. Además, la contracción de la política monetaria

Figura 7: El perfil soberano se deteriora a pesar de que la tasa de endeudamiento público es relativamente estable



Fuente: FMI (WEO), cálculos de la AFD.

frente a la inflación y las elevadas tasas de interés reales han aumentado significativamente la carga de la deuda interna. En conjunto, los intereses absorben en promedio el 11,3% de los ingresos públicos desde 2020, frente al 7% registrado en la década de 2010, y se presentan proyecciones al alza: el 13,1% de los ingresos, en promedio, para 2024-2026. Una menor inflación y una flexibilización monetaria deberían contribuir a reducir el costo de la deuda a mediano plazo, pero, una vez más, la credibilidad fiscal será probablemente el factor más decisivo para evitar acercarse al umbral de vigilancia reforzada del 15%. Como elemento tranquilizador, se puede destacar que el FMI sigue considerando moderado el riesgo de sobreendeudamiento público (Análisis de sostenibilidad de la deuda, marzo de 2024), favorecido por la profundidad del mercado financiero interno para absorber una creciente necesidad de financiamiento público (8% del PIB) y una interconexión reducida entre el Estado y los bancos (8-9% de los activos).

[5] Desde entonces, Colombia ha sido calificada en BB+ por Fitch y S&P, y con Moody's se mantiene dos escalones por encima, en Baa2

3. La transición energética: reto y oportunidad

El contexto de un modelo económico sin fuerza y unas finanzas públicas limitadas exige transformaciones profundas. La transición energética representa una verdadera oportunidad para transformar la economía y responder a la necesidad de diversificación. Sin embargo, está por demostrarse la capacidad de las autoridades para implementar las distintas estrategias formuladas, en particular la hoja de ruta para la transición energética presentada recientemente. Por su parte, la recuperación de la credibilidad fiscal será crucial para crear un entorno propicio para la inversión privada, llamada a convertirse en el principal motor de un nuevo modelo económico sostenible.

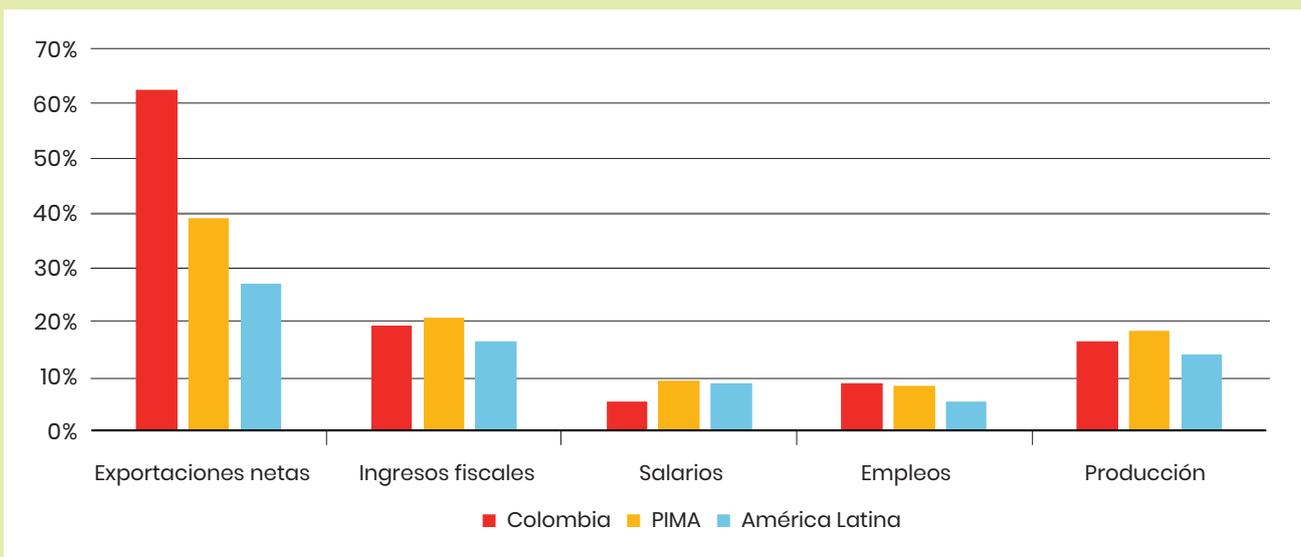
El riesgo de la transición hacia una economía baja en carbono, inseparable de la necesaria diversificación, es bastante alto.

Ante el previsto agotamiento de las reservas de hidrocarburos, la necesidad de diversificar la economía y la lucha contra el cambio climático, la

salida de Colombia de las llamadas industrias «en declive» –principalmente los hidrocarburos– parece ser tanto una necesidad como una oportunidad.

Sin embargo, el riesgo asociado a esta transición es bastante elevado. En primer lugar, porque el sector externo está muy expuesto, ya que el petróleo y el carbón representan alrededor del 40% de los ingresos totales por exportaciones (ver figura 8). Ahora bien, otros sectores económicos, como la agricultura (con mayores costos de los insumos) o el turismo (sin que mejore la seguridad), aún no están en condiciones de compensar estas pérdidas ni su impacto en la cuenta corriente. Los ingresos públicos también están expuestos, hasta en un 20%, y el petróleo representa casi el 10% de dichos ingresos (15-20% entre 2005 y 2015). Las vulnerabilidades financieras y socioeconómicas de la transición parecen ser más limitadas. La exposición del sector financiero a las industrias en declive es relativamente limitada y la proporción de puestos de trabajo generados por estas industrias es baja (menos del 10%).

Figura 8: Exposición al riesgo de la transición hacia una economía baja en carbono



Fuente: Modelo ESTEEM (AFD).

La solidez de las instituciones económicas y el nivel de desarrollo del país son factores que mitigan el riesgo asociado a la transición. Colombia es un país de ingreso mediano alto (PIMA) que debería tener suficiente capacidad tecnológica y productiva para hacer su economía más verde, y así amortiguar el choque de la transición hacia una economía baja en carbono. Aun así, la capacidad de reorientar la producción de los sectores denominados «marrones» hacia actividades verdes sigue estando sujeta a un cambio de paradigma económico. En este contexto, una reorientación planificada y gradual de la producción hacia actividades bajas en carbono parece necesaria para evitar el estancamiento económico a largo plazo. Surge entonces un interrogante sobre la voluntad y la capacidad de las políticas públicas para llevar a cabo dicha transición.

La implementación de unas políticas públicas ambiciosas plantea dudas.

Desde hace más de una década Colombia ha desarrollado una política voluntarista de lucha contra el cambio climático plasmada en diversas estrategias. La Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), formalizada en 2017, se apoya en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), en la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), en una estrategia de reducción de la deforestación (REDD+) y en la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (ENFC). Para ofrecer y descentralizar estas estrategias se utilizan diversos planes sectoriales y locales. Los distintos planes nacionales de desarrollo (PND) incorporan también varios elementos de la PNCC. En particular, el PND 2022-2026 apuesta por una transición energética «justa».

La Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN) se actualizó en 2020 con objetivos más ambiciosos. Su objetivo es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 51% para el 2030, frente al 20% de la versión anterior. Asimismo, Colombia asumió un compromiso más firme con la protección de los bosques al respaldar la Declaración de Glasgow y aspira a una reducción del 30% de sus emisiones de metano para 2030 respecto a 2020.

Ante todo, el país se propone ahora alcanzar la neutralidad de carbono para 2050. Estas ambiciones han sido uno de los ejes del programa de G. Petro, quien se comprometió a no firmar nuevos contratos de exploración de hidrocarburos. Este compromiso fue reafirmado en el Foro de Davos en enero de 2024 y ante el FMI durante la consulta del Artículo IV en febrero de 2024. Por su parte, los contratos ya existentes deben respetarse hasta su vencimiento.

Colombia también es pionera en materia de financiamiento climático. Desde 2016 está en vigor un impuesto al carbono, aplicado a productores e importadores de combustibles para financiar la protección de los ecosistemas. En 2021 se lanzó un marco de referencia para la emisión de bonos verdes soberanos en alianza con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Moody's. Además, en 2022 se adoptó una taxonomía verde y la entidad nacional de supervisión financiera está incrementando la regulación verde para controlar mejor los nuevos instrumentos y supervisar los riesgos climáticos que afectan a las instituciones financieras. Por último, está previsto el lanzamiento próximo del proyecto piloto de un sistema de comercio de emisiones.

La transición energética está ahora arraigada en todos los niveles de la sociedad (Gobierno central, autoridades regionales, ciudadanía). A principios de 2025 se publicó una hoja de ruta para una transición energética justa en coordinación con distintos actores con el fin de dilucidar los objetivos y las políticas que la actual administración pretende llevar a cabo. Esta hoja de ruta recoge una serie de medidas ambiciosas: cese de las actividades extractivas, cierre de minas y centrales eléctricas de carbón, desarrollo de las energías renovables (hasta cerca del 45% de la matriz eléctrica en 2050, excluyendo la hidroelectricidad) y de estilos de vida más sostenibles (movilidad verde), mejora de la eficiencia energética, entre otros.

Las ambiciones son loables, pero su implementación se enfrenta a numerosos retos. Por ejemplo, la hoja de ruta para una transición justa no tiene en cuenta la deforestación ni la reforma rural integral, a pesar de que, para alcanzar el objetivo de

neutralidad de carbono en 2050, el sector forestal y de uso del suelo tendría que aportar casi un 60% del esfuerzo. Aunque existen múltiples políticas climáticas, la coordinación entre los distintos niveles administrativos (central, regional, local) puede fragmentarse y limitarse, principalmente por la falta de recursos y competencias. También existen algunos cuestionamientos sobre la coherencia entre dichas políticas. Por ejemplo, el PND 2022-2026 establece objetivos de reducción de la deforestación superiores a los de la CDN, y la política energética fija objetivos para la matriz eléctrica que difieren significativamente de la estrategia de neutralidad de carbono para 2050. Además, el PND solo asigna el 10% del presupuesto a la transición energética y la acción climática, y las medidas de mitigación incluidas en la CDN solo reducirían las emisiones en un 37%, en lugar del 51% anunciado para 2030.

En términos más generales, debería establecerse un programa más estructurado que contenga las medidas para alcanzar los objetivos de la CDN, cuantificando los recursos financieros asociados. Por otro lado, la construcción de carreteras rurales en zonas ecológicamente sensibles –a menudo decidida por las autoridades regionales– aumenta la deforestación, en contradicción con los objetivos declarados.

Todos estos ejemplos demuestran la necesidad de una mejor coordinación y una implementación más rápida de la transición, tanto en términos energéticos como del modelo económico colombiano. Esto resulta aún más factible considerando que, en un contexto de presión a las finanzas públicas, el costo no parece inasumible. El Banco Mundial estima que la inversión adicional necesaria para alcanzar la neutralidad de carbono en 2050 ascendería a un total acumulado del 1,2% del PIB en 2030-2050. El 80% provendría del sector privado, que podría aprovechar el avanzado marco institucional colombiano para aumentar el financiamiento verde.

Sin embargo, conviene tener en cuenta dos puntos. **Por un lado, la credibilidad fiscal sigue siendo fundamental para mantener un entorno económico estable y atractivo para la inversión privada.** Según la AFD (Godin *et al.*, 2024), un aumento adicional de 120 pb en los spreads soberanos reduciría la inversión en 0,5 puntos del PIB, lo que pondría aún más en riesgo las inversiones para transitar hacia una economía baja en carbono. Esto confirma la necesidad de reforzar la credibilidad fiscal de las autoridades colombianas. **Por otro lado, la resistencia y el lobby de las empresas privadas del sector de los combustibles fósiles**, históricamente vinculadas a las élites políticas y empresariales, representan un reto adicional para las políticas públicas a corto y mediano plazo. La capacidad de construir consensos para llevar a buen puerto los proyectos de transición sin ahuyentar al mercado y a los inversores será clave.

Referencias

Arbeláez, M. A., Benítez, M., Steiner, R. y Valencia, O. (2021), «A Fiscal Rule to Achieve Debt Sustainability in Colombia», IDB Working Paper Series N.º IDB-WP-1187.

Banco Mundial (2022), *Colombia – Actualización del diagnóstico sistemático de país: Juntos para un futuro mejor*.

Banco Mundial (2023), *Colombia – Informe sobre clima y desarrollo del país*.

DNP (2023), «Política Nacional de Reindustrialización», Documento CONPES 4129.

Fitch (2024), *Fitch Affirms Colombia at «BB+»; Outlook Stable*.

FMI (2024), «Colombia: 2024 Article IV Consultation», Country Report N.º 24/82.

Godin, A., Yilmaz, D. y Moreau Santos, A. (2024), *Modelling low-carbon transitions in Colombia: macrofinancial opportunities and risks*, Éditions Agence française de développement.

Ministerio de Minas y Energía (2025), *Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa de Colombia*.

Moody's Ratings (2024), *Moody's Ratings changes Colombia's outlook to negative from stable; affirms Baa2 ratings*.

OCDE (2024), *Estudios económicos de la OCDE: Colombia*.

Oxford Economics (2024), *Country Economic Forecast – Colombia*, enero de 2025.

S&P Global Ratings (2025), *Colombia «BB+/B» Foreign Currency Ratings Affirmed; Outlook Remains Negative On Mounting Fiscal Challenges*.

Lista de figuras

Figura 1: El crecimiento se desacelera

Figura 2: El ingreso per cápita no aumenta

Figura 3: La productividad es insuficiente

Figura 4: La inversión está en declive

Figura 5: La desindustrialización continúa

Figura 6: La consolidación presupuestal se complica

Figura 7: El perfil soberano se deteriora a pesar de que la tasa de endeudamiento público es relativamente estable

Figura 8: Exposición al riesgo de la transición hacia una economía baja en carbono

Lista de siglas y abreviaturas

| | | | |
|--------------|---|--------------|---|
| APP | Asociación público-privada | PB | Punto básico |
| AVD | Análisis de sostenibilidad de la deuda | PEED | Países emergentes y en desarrollo |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo | PIB | Producto interno bruto |
| CARF | Comité Autónomo de la Regla Fiscal | PIMA | Países de ingreso mediano alto |
| CDN | Contribución Determinada a Nivel Nacional | PIMB | Países de ingreso mediano bajo |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística | PNACC | Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación | PNCC | Política Nacional de Cambio Climático |
| ECDBC | Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono y Resiliente al Clima | PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| ELN | Ejército de Liberación Nacional | PTF | Productividad total de los factores |
| FMI | Fondo Monetario Internacional | PYMES | Pequeñas y medianas empresas |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano | REDD+ | Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques |
| IED | Inversión extranjera directa | TIC | Tecnologías de la información y las comunicaciones |
| INB | Ingreso nacional bruto | USD | Dólar estadounidense |
| MFMP | Marco Fiscal de Mediano Plazo | WDI | World Development Indicators |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos | WEO | World Economic Outlook |

Las Éditions Agence française de développement publican trabajos de investigación y de evaluación sobre temas de desarrollo sostenible. Realizadas con múltiples socios del Norte y del Sur, estas publicaciones contribuyen al análisis de los retos a los que se enfrenta nuestro planeta, con el fin de tener una mejor comprensión, prevención y puesta en marcha de acciones concertadas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Con un catálogo de más de 1.000 títulos y con un promedio de 80 publicaciones nuevas editadas cada año, las Éditions Agence française de développement promueven la difusión del conocimiento y la experticia, a través de sus colecciones y de aquellas de sus socios clave. Descubre todas nuestras publicaciones de acceso libre en editions.afd.fr. Por un mundo en común.

Advertencia

Los análisis y conclusiones de este documento se formulan bajo la responsabilidad de su(s) autor(es). No reflejan necesariamente el punto de vista oficial de la Agencia Francesa de Desarrollo o de las instituciones asociadas.

Director de la publicación Rémy Rioux
Director de la redacción Thomas Mélonio
Creación gráfica MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Concepción y realización Ferrari
Traducido por Cadenza Academic Translations

Fecha de finalización: 31/03/25

Reconocimientos y autorizaciones

Licencia Creative Commons

Atribución–No comercial–Sin derivadas

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



Depósito legal 2e trimestre 2025

ISSN 2116-4363

Impreso por el departamento de reprografía de la AFD

Para consultar otras publicaciones de la Agencia Francesa de Desarrollo: editions.afd.fr