



HACER DE COLOMBIA UN PAÍS QUE COMPITE, PRODUCE Y PROSPERA

PALOMA VALENCIA PRESIDENTE 2026 – 2030

DOCUMENTO DE TRABAJO

PALOMA

— 2026 —

Tabla de contenido

1. <i>Visión</i>	5
2. <i>Objetivos específicos</i>	5
2.1. Aumentar la productividad y el valor agregado.....	5
2.2. Reducir la informalidad laboral y empresarial.....	5
2.3. Fortalecer la internacionalización.....	5
2.4. Promover el crecimiento, el escalamiento empresarial y el mercado local.....	5
2.5. Desarrollar encadenamientos productivos y territoriales.....	6
2.6. Incrementar el valor y la calidad del turismo.....	6
2.7. Mejorar el entorno regulatorio y la competitividad.....	6
2.8. Cerrar brechas territoriales en desarrollo productivo.....	6
3. <i>Líneas narrativas estratégicas</i>	6
3.1. Colombia tiene que pasar de sobrevivir a producir más y mejor.....	6
3.2. La informalidad no se combate con sanciones, sino con oportunidades productivas.....	6
3.3. Las empresas deben poder crecer, no quedarse pequeñas.....	7
3.4. Integrar el país para competir: menos barreras, más mercado.....	7
3.5. El turismo debe generar riqueza, no solo visitantes.....	7
3.6. El desarrollo económico se construye desde las regiones.....	7
3.7. Menos trabas, más resultados.....	7
3.8. De subsidios a productividad.....	8
4. <i>Contexto: Problema público</i>	8
4.1. Comercio local y formalización.....	8
4.1.1. Desaceleración del comercio interno.....	8
4.1.2. Altos costos y fricciones en el comercio local.....	9
4.1.3. Alta informalidad en el comercio minorista.....	10
4.2. Industria.....	10
4.2.1. Baja productividad y sofisticación industrial.....	10
4.2.2. Débil encadenamiento productivo.....	11
4.2.3. Barreras al crecimiento empresarial.....	12
4.3. Comercio exterior.....	13
4.3.1. No poca exportación, pequeña exportación.....	13

4.4.	Turismo	13
5.	Metas Plan 10	15
6.	“Quick wins”	16
7.	Desarrollo metas del Plan de Gobierno	16
8.	Pilares del programa y propuestas asociadas	24
8.1.	Comercio local y formalización	24
8.1.1.	De la inclusión financiera a la inclusión productiva	24
8.1.2.	Estrategia integral de competitividad y formalización para el comercio MIPYME	25
8.1.3.	Conexión de pequeños productores con grandes mercados	27
8.1.4.	Hacer efectiva una revolución del comercio local y barrial	30
8.1.5.	Ordenar las cadenas de distribución (del campo a la ciudad)	32
8.1.6.	Política de incentivos a la formalización empresarial – Escalera de la formalización	34
8.2.	Industria	36
8.2.1.	Consolidación de zonas francas y parques industriales para apalancar la atracción de inversión extranjera	36
8.2.2.	Reforma al régimen de la libre competencia en Colombia	38
8.2.3.	Avanzar en programas de sofisticación empresarial	39
8.2.4.	Promover una estrategia nacional de reindustrialización ligera y Servicios Basados en Conocimiento (SBC)	41
8.2.5.	Districtos de innovación y manufactura avanzada (DIMA)	45
8.2.6.	Política industrial para la reactivación productiva y la sofisticación económica	46
8.2.7.	Proyectos para el desarrollo regional	49
8.2.8.	Colombia carbono neutral	51
8.2.9.	Régimen tributario para la transformación territorial (PDET/ZOMAC)	52
8.3.	Comercio Exterior	54
8.3.1.	Fortalecimiento de empresas exportadoras y diversificación de mercados	54
8.3.2.	Bancoldex: de banco de micronegocios a motor de escala exportadora ...	56
8.3.3.	ProColombia: de promoción a facilitación activa de transacciones	57
8.3.4.	Revolucionar la logística para el comercio internacional	59
8.3.5.	Tratados de libre comercio y diplomacia comercial activa	60
8.3.6.	Atraer activamente inversión extranjera y apalancar el <i>nearshoring</i>	63
8.4.	Turismo	66
8.4.1.	Reforma fiscal para la competitividad del sector turístico colombiano	66
8.4.2.	Política nacional de conectividad aérea orientada al crecimiento turístico	67
8.4.3.	Ley Marco de Turismo, continuidad institucional y gobernanza de largo plazo	69
8.4.4.	Sistema nacional de seguridad turística y protocolo de reacción ante crisis	71

8.4.5.	Plan nacional de infraestructura turística para habilitar destinos y desconcentrar el turismo	73
8.4.6.	Estrategia de recomposición de la demanda turística hacia segmentos de alto gasto ⁷⁵	
8.4.7.	Transformación de la estrategia de promoción turística: de campañas genéricas a inteligencia de mercados	77
8.4.8.	Política integral de formalización del sector turístico y modernización del Registro Nacional de Turismo	79
8.4.9.	Sistema nacional de formación en turismo orientado a calidad de servicio y competitividad internacional	81
8.4.10.	Sistema nacional de sostenibilidad, certificación turística y medición de impacto real del turismo	83
8.4.11.	Política de turismo comunitario, economía local y encadenamientos productivos del turismo	85
8.4.12.	Proyectos ancla urbanos del Plan 12M: modelo de renovación urbana con turismo como instrumento	87
8.4.13.	Infraestructura logística estratégica, apertura del Pacífico al turismo y desarrollo territorial del Chocó y el Urabá	89
8.4.14.	Desarrollo integral de la Orinoquía colombiana como plataforma agroalimentaria global y destino de turismo de naturaleza, cultura llanera y turismo científico	91
8.4.15.	Estrategia nacional para convertir el sistema hídrico en eje estructural de desarrollo, conectividad, infraestructura y turismo	93
9.	<i>Anexos</i>	95
9.1.	Antecedentes	95

SECCIÓN 1

1. Visión

Impulsar el crecimiento económico sostenible de Colombia mediante el aumento de la productividad, la sofisticación productiva y la integración a mercados del comercio, la industria y el turismo, con el propósito de reducir la informalidad laboral y empresarial y fortalecer la generación de empleo formal.

SECCIÓN 2

2. Objetivos específicos

2.1. Aumentar la productividad y el valor agregado

Elevar la productividad de los sectores de comercio, industria y turismo mediante la adopción tecnológica, la innovación, el fortalecimiento de capacidades empresariales y la promoción de actividades de mayor valor agregado.

2.2. Reducir la informalidad laboral y empresarial

Disminuir los niveles de informalidad a través de la eliminación de barreras regulatorias, la reducción de costos de formalización y la creación de condiciones que incentiven la transición hacia esquemas productivos formales y sostenibles.

2.3. Fortalecer la internacionalización

Mejorar la inserción de Colombia en mercados internacionales reduciendo costos logísticos, simplificando trámites y promoviendo la diversificación de exportaciones.

2.4. Promover el crecimiento, el escalamiento empresarial y el mercado local

Facilitar el crecimiento de las empresas, especialmente micro, pequeñas y medianas, mediante el acceso a financiamiento, la reducción de cargas administrativas y el fortalecimiento de sus capacidades para integrarse en cadenas de valor.

2.5. Desarrollar encadenamientos productivos y territoriales

Fomentar la articulación entre sectores, empresas y regiones para generar efectos multiplicadores en empleo y productividad, promoviendo clusters, integración regional y desarrollo productivo local.

2.6. Incrementar el valor y la calidad del turismo

Transformar el sector turismo hacia un modelo basado en mayor valor agregado, calidad del servicio y diversificación de la oferta, fortaleciendo su capacidad de generar empleo formal y desarrollo regional.

2.7. Mejorar el entorno regulatorio y la competitividad

Optimizar el marco regulatorio e institucional para facilitar la actividad empresarial, reducir la incertidumbre y mejorar el clima de inversión en los sectores priorizados.

2.8. Cerrar brechas territoriales en desarrollo productivo

Impulsar el desarrollo económico en regiones con menor dinamismo, mejorando infraestructura, conectividad y capacidades productivas, especialmente en turismo y comercio regional.

SECCIÓN 3

3. Líneas narrativas estratégicas

3.1. Colombia tiene que pasar de sobrevivir a producir más y mejor

El problema central de la economía colombiana no es solo crecer poco, sino producir con baja productividad.

Colombia no puede seguir dependiendo de actividades de bajo valor agregado ni de economías de subsistencia. El verdadero salto económico del país pasa por producir más, pero sobre todo producir mejor: con más tecnología, más sofisticación y mayor capacidad empresarial. El crecimiento sostenible no vendrá de más subsidios ni de más gasto, sino de una economía que genera valor, compite y escala.

3.2. La informalidad no se combate con sanciones, sino con oportunidades productivas

La informalidad es consecuencia de un sistema económico que no permite crecer.

Millones de colombianos no son informales por elección, sino porque el sistema les impide ser formales. Altos costos, baja productividad y falta de oportunidades hacen que la

formalidad sea inviable para muchos. La solución no es perseguir al pequeño empresario, sino crear condiciones para que ser formal sea rentable: menos barreras, más acceso a mercados, financiamiento y crecimiento empresarial.

3.3. Las empresas deben poder crecer, no quedarse pequeñas

Colombia tiene muchas empresas, pero muy pocas que escalan.

El país está lleno de micronegocios que sobreviven, pero muy pocas empresas que crecen, innovan y generan empleo de calidad. El objetivo no es tener más empresas, sino tener mejores empresas: más productivas, más grandes, más integradas a mercados. Para eso, el Estado debe dejar de ser un obstáculo y convertirse en un facilitador del crecimiento empresarial.

3.4. Integrar el país para competir: menos barreras, más mercado

Colombia no es un solo mercado, es un país fragmentado.

Hoy producir en una región y vender en otra sigue siendo costoso, lento e ineficiente. A esto se suma una inserción internacional limitada y concentrada. Colombia necesita integrarse: internamente, reduciendo costos logísticos y barreras; y externamente, diversificando exportaciones y participando en mercados globales. Sin integración, no hay competitividad.

3.5. El turismo debe generar riqueza, no solo visitantes

No basta con traer más turistas, hay que generar más valor.

El turismo tiene el potencial de transformar regiones enteras, pero hoy opera con baja calidad, alta informalidad y poco valor agregado. El objetivo es pasar de un turismo de volumen a un turismo de valor, que genere ingresos, empleo formal y desarrollo regional sostenible.

3.6. El desarrollo económico se construye desde las regiones

No hay competitividad nacional sin desarrollo territorial.

El crecimiento económico no puede seguir concentrado en pocos sectores o ciudades. Colombia tiene un enorme potencial productivo en sus regiones que hoy está desaprovechado. La apuesta es desarrollar sistemas productivos regionales, donde comercio, industria y turismo se articulen para generar empleo formal y cerrar brechas territoriales.

3.7. Menos trabas, más resultados

El Estado debe facilitar, no frenar.

Hoy muchas empresas enfrentan un entorno lleno de trámites, incertidumbre y costos innecesarios. Esto frena la inversión, limita el crecimiento y empuja a la informalidad. La agenda propone un cambio claro: simplificar, eliminar barreras y dar reglas claras, para que el esfuerzo empresarial se traduzca en crecimiento y empleo.

3.8. De subsidios a productividad

El desarrollo no se construye con transferencias, sino con capacidades.

Durante años, la política económica ha privilegiado subsidios y apoyos dispersos que no transforman la estructura productiva. El enfoque debe cambiar hacia invertir en productividad: tecnología, capacidades empresariales, acceso a mercados y financiamiento. Solo así se logra crecimiento sostenible y reducción real de la informalidad.

SECCIÓN 4

4. Contexto: Problema público

4.1. Comercio local y formalización

4.1.1. Desaceleración del comercio interno

El comercio minorista y mayorista creció 3,4% en 2024. La cifra puesta en contexto, es apenas el rebote de una caída de -5,4% el año anterior. Por lo tanto, el sector no se está expandiendo está recuperando terreno perdido, y no lo ha logrado del todo. El subsector de alojamiento y servicios de comida cerró el año con una contracción de -3,8% y acumula un retroceso de -7,9% frente a 2022. Lo que se observa en las cifras por línea de producto, es que el comercio avanza a dos velocidades: los equipos de sonido y video crecieron 15,7%, los de informática y telecomunicaciones 15,1% y los vehículos y motocicletas 8,9%, pero las prendas de vestir se desplomaron -10,6% y la papelería cayó -1,4%. Lo que jala el promedio hacia arriba son unos pocos subsectores de bienes durables de alto valor; el grueso del comercio cotidiano, el que emplea a más gente por peso vendido, sigue en rojo.

Las encuestas empresariales cuentan la misma historia desde otro ángulo. El 65% de los comerciantes consultados por FENALCO en su Bitácora Económica de marzo de 2025 reportó ventas iguales o inferiores al año anterior: 36% similares, 29% en descenso. Solo el 35% registró aumentos. Los balances de respuestas de enero y febrero se ubicaron en los niveles más bajos de los últimos doce meses. En paralelo, la encuesta de FENALCO de julio de 2025 mostró que el 39% de los empresarios no alcanzó siquiera el 90% de su presupuesto de ventas en el primer semestre. Hay una brecha sistemática entre lo que dicen los agregados del DANE y lo que viven los comerciantes: el crecimiento macro está concentrado en pocas firmas grandes, mientras la mayoría del tejido comercial opera por debajo de su capacidad instalada.

La raíz del problema excede al sector. El consumo de los hogares creció apenas 1,6% en 2024. El salario mínimo subió 23% por decreto para 2026, un incremento que al no estar anclado a ganancias de productividad presiona simultáneamente los costos operativos de los establecimientos y la capacidad de compra real de los hogares y frente al cual ya se ha estimado que tendrá repercusiones inflacionarias hacia finales de este mismo año, lo cual se traduce, sencillamente, en pérdidas más grandes de poder adquisitivo a mediano y largo plazo para los más vulnerables del país. Las tasas del Banco de la República empezaron a bajar, pero el crédito de consumo no reaccionó con la velocidad que se esperaba. La desaceleración, además, no es pareja en el territorio: mientras Bogotá y Medellín mantuvieron cierto dinamismo por su concentración de comercio de bienes durables, todo indica que ciudades intermedias como Bucaramanga, Pereira o Cúcuta, con menor peso de esos segmentos y mayor dependencia logística, sintieron la desaceleración con más fuerza. En este país, al final, tanto más rápido se recupera el comercio dependiendo del lugar donde se está ubicado.

4.1.2. Altos costos y fricciones en el comercio local

La EOIC de la ANDI para el segundo semestre de 2025 registró un aumento promedio de 9,2% en costos de producción, con los gastos logísticos y de transporte liderando con un 14% y los costos laborales con un 11,7%. Colombia tiene 4.500 kilómetros de vías concesionadas; Perú tiene 6.500 y México 11.000. Esa diferencia se paga en cada despacho, en cada flete, en cada producto que llega a góndola. Y a eso hay que sumarle la energía: el kilovatio hora para el sector comercial colombiano cuesta US \$0,21, un 57% más que el promedio de países comparables en Suramérica y un 112% más que el promedio latinoamericano, Cotelco (2026). Para un negocio grande, la factura energética puede representar entre el 8% y el 18% de los gastos operacionales según su tamaño y ubicación. Para una tienda de barrio, es una carga que no tiene cómo negociar.

A los costos directos se suman fricciones regulatorias que el CPC-ANIF documentó en su informe Colombia Progresá: las empresas de comercio exterior deben presentar reportes separados ante la UIAF, la DIAN, la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de Sociedades; los operadores portuarios tramitan certificados de las 33 sustancias controladas incluso cuando ninguna pasa por su terminal; y los exportadores de servicios (audiovisuales, software, entre otros) esperan meses para que les devuelvan el IVA. El impacto acumulado de todo esto ya se mide: el 41,5% de las empresas reportó caída en su margen de rentabilidad durante 2025 según la EOIC. ACOPI registró, para el segundo trimestre de 2025, que el 55,7% de las MiPymes redujo planta laboral, con una pérdida neta de tres empleos por empresa en promedio. Los tipos de vinculación laboral son cada vez más precarios: los contratos por obra o labor subieron 17,4% y los de prestación de servicios 18,8%, buena parte como reacción anticipada a la reforma laboral (Ley 2466 de 2025). Es conveniente resaltar que estas fricciones golpean con particular severidad al comercio de ciudades como Ibagué, Neiva o Pasto, donde la distancia a los principales centros de distribución eleva proporcionalmente el costo logístico frente al de Bogotá o Cali.

4.1.3. Alta informalidad en el comercio minorista

Cuando formalizarse cuesta hasta un 38% adicional sobre la nómina y el salario mínimo supera lo que gana casi la mitad de la población, el comerciante que decide quedarse en la sombra está haciendo una cuenta básica de supervivencia, está respondiendo a un incentivo económico, no a una vocación de ilegalidad. El Banco Mundial lo planteó en su Memorando Económico de 2024: ninguna microempresa colombiana es completamente formal ni completamente informal. La informalidad funciona como un gradiente que cruza varias dimensiones (registro mercantil, obligaciones tributarias, regulación laboral, normas técnicas) y cada negocio cumple un pedazo distinto.

La ANDI reporta que el 53% de las empresas identifica la competencia de informales como uno de sus principales obstáculos. Esa informalidad masiva distorsiona todo el mercado. ACOPI estima que la informalidad entre las MiPymes ronda el 55%, y el fenómeno no se limita al vendedor ambulante, abarca negocios establecidos que operan sin registro mercantil, sin facturación electrónica, sin pago de ICA ni de aportes parafiscales, y que compiten en precio con el comerciante formal que sí carga con todo eso. A esto se suman las ventas por redes sociales y plataformas digitales donde miles de vendedores operan sin RUT, sin obligación tributaria y sin ningún control. El comerciante que cumple la ley termina asumiendo costos que su competidor informal no paga, y con el tiempo el incentivo a cumplir se erosiona. Al final el que está en regla paga por el que no, y así ¿quién quiere formalizarse?

Las consecuencias van más allá de la distorsión de precios. La capacidad exportadora de las MiPymes, que incluye buena parte del comercio, cayó del 22% previo a la pandemia a un 6,5% en 2025 según ACOPI: un tejido comercial mayoritariamente informal no tiene cómo proyectarse a mercados internacionales porque no cumple los estándares mínimos de trazabilidad, calidad y cumplimiento tributario que exigen los compradores externos. La formalización no puede seguir siendo un sermón moral. Tiene que haber una ruta donde al comerciante le convenga dar el paso: menos costos de entrada, cancha tributaria pareja y capacidad real del Estado para fiscalizar a quienes hoy operan en la completa invisibilidad.

4.2. Industria

4.2.1. Baja productividad y sofisticación industrial

Según cálculos del Total Economy Database, la productividad total de los factores de Colombia decreció a un promedio de -0,2% anual desde el año 2000, mientras que economías como China, Corea del Sur y Polonia registraron crecimientos positivos sostenidos en el mismo período. El país produce cada vez en peores condiciones mientras los demás mejoran. Esto no es un fenómeno nuevo, el Banco de la República documentó que entre 2012 y 2015, cuando el PIB colombiano crecía al 4,2% anual, la industria manufacturera apenas se movió un 0,3% en promedio. Ese rezago, además, no es homogéneo, los estudios del Banco de la República sobre productividad regional documentan diferencias significativas entre áreas metropolitanas, con Bogotá, Medellín y

Cali concentrando la manufactura de mayor complejidad, mientras que buena parte del aparato productivo de departamentos intermedios opera en segmentos de menor sofisticación.

La raíz del problema es un déficit crónico de innovación y adopción tecnológica. Colombia invierte menos del 0,3% del PIB en I+D. El promedio latinoamericano es 0,55% y el de la OCDE es 2,15%. Apenas el 17% de los investigadores de la región trabaja en empresas, contra el 72% en Norteamérica. La CAF lo llamó "equilibrio de baja sofisticación", una trampa en la que la región no genera tecnología propia y tampoco importa ni licencia la ajena. América Latina instala 11 robots industriales por millón de habitantes al año; Europa instala 123. Los números recientes confirman el diagnóstico: en 2024 la producción y las ventas industriales cayeron -2% y -1,9% respectivamente, acumulando dos años en negativo. De 39 actividades manufactureras que mide el DANE, solo 11 cerraron en positivo. La leve recuperación de 2025, un +2,1% entre enero y agosto, es aritmética y no tendencia: cuando se cae dos años seguidos, cualquier estabilización se lee como crecimiento. La ANDI fue directa al respecto: la política de reindustrialización anunciada por el gobierno saliente nunca se ejecutó.

4.2.2. Débil encadenamiento productivo

Un dato lo resume: el 85% del valor de las exportaciones brutas colombianas es valor agregado nacional, según la OCDE. Todo parece estar muy bien, hasta que se analiza más detenidamente. En Vietnam, México y Chile este indicador está cerca del 60%, porque esos países participan activamente en cadenas de producción transfronterizas, importan componentes, les agregan valor y reexportan. Colombia no. Colombia produce casi todo con insumos locales porque prácticamente no participa en cadenas globales de valor. El 85% no refleja sofisticación, refleja aislamiento. El nivel de apertura comercial del país (36% del PIB) es inferior al de la inmensa mayoría de la OCDE, de América Latina, e incluso al de China, que con una población 25 veces mayor tiene un mercado interno incomparablemente más grande y aun así comercia más con el mundo que nosotros.

La política arancelaria tiene buena parte de la responsabilidad. En muchas cadenas productivas, los aranceles colombianos a las materias primas son altos, lo que encarece la producción de bienes con valor agregado y crea un sesgo anti-exportador de hecho. Papel, hierro, acero, químicos, textiles, todos tienen niveles de protección que dificultan exportar productos elaborados de bajo margen (confecciones, calzado, impresos) porque el costo del insumo ya los saca de competencia antes de empezar. A esto se suma una geografía que agrava el problema. Los principales centros industriales del país, Bogotá y Medellín están entre los más alejados de los puertos en toda América Latina, y los costos de flete interno siguen siendo desproporcionados por la insuficiencia de la red vial. Las franjas de precios del sistema andino, eliminadas en el TLC con Estados Unidos pero vigentes con el resto del mundo, aíslan al productor de las señales del mercado internacional y le quitan incentivos para mejorar.

Todo esto ocurre en un momento en que el comercio mundial se está reconfigurando y Colombia podría aprovecharlo, pero no está preparada. Según la CAF, la participación de América Latina en el comercio global de mercancías apenas pasó del 5,4% en 1980 al 6% en 2024, y prácticamente todo ese avance se explica por la integración de México con Norteamérica. Mientras tanto, las economías del ASEAN+3 incrementaron su participación en 15 puntos porcentuales hasta alcanzar el 27%. El comercio intrarregional latinoamericano es apenas el 15% del total, contra el 60% en Europa y el 50% en Asia oriental. La oportunidad del *nearshoring*, que este programa identifica como eje estratégico, no va a llegar sola. Necesita que se reduzca el sesgo arancelario, que se simplifiquen radicalmente los trámites de comercio exterior y que haya una estrategia deliberada de inserción en cadenas regionales. Sin eso, el *nearshoring* será una oportunidad para que Colombia se transforme productivamente y no que el país la vea pasar desde la tribuna.

4.2.3. Barreras al crecimiento empresarial

Los tiempos de licenciamiento para proyectos productivos en Colombia son excesivos y discrecionales. El CPC documentó que, sin silencio administrativo positivo, las entidades pueden demorar indefinidamente una autorización sin consecuencia alguna. En financiamiento, las Pymes que no logran acceder al sistema bancario formal terminan en manos del gota a gota, donde las tasas efectivas anuales pueden alcanzar, según el CPC-ANIF, el 382% para empresas y el 666% para personas. No es que el sistema financiero formal cobre esas tasas; es que sus requisitos excluyen a la mayoría de las micro y pequeñas empresas, y la alternativa real a la que recurren es la extorsión crediticia. Para internacionalizarse, el panorama es igualmente adverso, la capacidad exportadora de las Pymes cayó del 22% antes de la pandemia al 6,5% en 2025, y quien quiere obtener la certificación de Operador Económico Autorizado tiene que lidiar con cuatro entidades distintas, DIAN, INVIMA, ICA y MinCIT, que no se hablan entre sí.

A esas fricciones regulatorias se suman los costos laborales. Formalizar un empleado puede costar hasta un 38% adicional sobre su salario, según el Banco Mundial. Eso significa que cada nueva contratación formal es una apuesta en la que el costo supera la productividad marginal del trabajador durante los primeros meses, a veces años, especialmente en regiones con menor desarrollo relativo. Las firmas evitan crecer o, si crecen, lo hacen por fuera de la formalidad. En el Anuario de Competitividad del IMD, Colombia cayó 9 posiciones en eficiencia empresarial en un solo año. Las variables de percepción empresarial están consistentemente peor que los datos duros: el 28,2% de los industriales señaló la incertidumbre política como su principal obstáculo, el 24,8% la inseguridad y los bloqueos, y el 15,4% el alza de costos laborales por reformas.

La reforma laboral del gobierno saliente (Ley 2466 de 2025) empujó ese patrón en la dirección equivocada. Al elevar los costos de contratación, las empresas respondieron precarizando. ACOPI registró que los contratos por obra o labor subieron 17,4% y los de prestación de servicios 18,8%. El contrato de aprendizaje, pensado para ser la puerta de entrada de los jóvenes al empleo, fue convertido en contrato laboral con costos plenos, y las empresas reaccionaron como era predecible, monetizan la cuota en vez de abrir cupos.

En regiones como el Caribe, donde las inversiones en infraestructura de conectividad se han aplazado, la situación tiende a agravarse al limitar la participación de las MiPymes locales en proyectos productivos. Las regulaciones actuales del país premian quedarse pequeño y castiga crecer, esto debe invertirse. Infortunadamente, la mayoría de las empresas colombianas nacen, viven y mueren siendo pequeñas.

4.3. Comercio exterior

4.3.1. No poca exportación, pequeña exportación

Colombia exportó USD 49.552 millones en 2024, de los cuales el 47,2% correspondió a combustibles y el 23,2% a productos agropecuarios, alimentos y bebidas. Solo café (USD 3.169 millones), flores (USD 1.231 millones), banano (USD 1.009 millones) y aguacate (USD 309 millones) suman más de USD 5.700 millones. El país tiene 18 acuerdos comerciales vigentes que dan acceso preferencial a más de 1.500 millones de consumidores y, sin embargo, las exportaciones representan apenas el 17,8% del PIB y se oscilan alrededor de USD 50.000 millones durante los últimos años.

El diagnóstico convencional sostiene que el problema es la falta de diversificación y sofisticación del aparato productivo. El planteamiento moderniza esta visión: el problema no es que falten productos por descubrir, sino que las empresas colombianas que ya exportan lo hacen a pocos destinos, con volúmenes insuficientes y con una tasa de mortalidad en el mercado exportador muy alta. Cerca del 30% de las firmas que inician operaciones de exportación desaparecen del mercado internacional en su primer año. Esto no es un problema de diversificación; es un problema de escala y supervivencia.

Lo que necesitamos es hacer crecer la cadena productiva sobre lo que ya tenemos ventaja comparativa —agroindustria, café especial, flores, frutas, productos de madera, manufacturas livianas— e integrarnos a las cadenas globales de valor. El potencial ya existe; lo que falta es la escala para explotarlo.

La premisa es simple. Colombia ya sabe qué exportar. Necesita es que sus empresas lo hagan con más volumen, a más destinos y con mayor frecuencia. El objetivo es escalar lo que funciona, no buscar nuevos sectores elegidos por “deseo”. Para ello se diseña un esquema que remueva los obstáculos que enfrentan quienes ya compiten en los mercados internacionales dándoles herramientas financieras, logísticas y comerciales para crecer.

4.4. Turismo

El dato que nadie quiere calcular

Costa Rica recibe 2,5 millones de visitantes al año —menos de la mitad de los colombianos— y genera USD 4.100 millones en divisas. Colombia, con 6,69 millones de visitantes en 2024, generó USD 10.220 millones. El ingreso promedio por visitante en Costa Rica casi duplica al colombiano en los segmentos de naturaleza, que es exactamente el segmento donde Colombia debería dominar. Ese es el diagnóstico en una sola comparación: potencial extraordinario, conversión mediocre.

La línea base 2024

Indicador	Dato 2024	Referencia regional	Fuente
Visitantes internacionales	6,69 millones	RD: 11,2M Méx: 45M	Migración Colombia/MinCIT
Divisas por turismo	USD 10.220 M	CR: USD 4.100M (37% viajeros)	ProColombia 2025
Gasto promedio/visitante	USD 1.527	CR: USD 1.640 RD: USD 1.850	DANE-EGIT/MinCIT
% PIB (contribución directa)	2,16%	CR: 8% RD: 16%	DANE-CST mayo 2025
Empleo directo	899.204 personas	Meta 2030: 1,4-1,55M	DANE-CST mayo 2025
Posición WEF TICI 2024	52/119	CR: 32 Chile: 38	WEF 2024

Los cinco cuellos de botella estructurales

El diagnóstico del Capítulo 2 (v10) del Plan 12M identifica cinco restricciones que, si no se resuelven de forma simultánea, impiden alcanzar la meta. El escenario sin intervención llega a 8,5 millones de visitantes en 2030 por inercia. La diferencia entre ese techo orgánico y los 12 millones de la meta es exactamente lo que las siguientes cinco intervenciones deben producir.

#	Cuello de botella	Evidencia cuantificada	Intervención requerida
1	Concentración aeroportuaria	78% del tráfico internacional en El Dorado. Se necesitan 850 nuevas frecuencias semanales para la meta 12M (Aerocivil, 2025)	Ampliar El Dorado Fase 3 + habilitar Medellín, Cartagena y Cali para vuelos intercontinentales directos
2	Brecha de infraestructura básica	Destinos emergentes con prima de costo hotelero del 25–40% por falta de agua, saneamiento y energía (Capítulo 2 Plan 12M, 2026)	Inversión pública focalizada en 20 destinos emergentes; articulación MinCIT-MinVivienda-DNP

3	Trampa de la diáspora	28% de los visitantes son colombianos en exterior (VFR) con gasto de USD 80–90/día, vs. USD 150–280 del turista de alto valor (DANE-EGIT, 2024)	Diversificación de mercados hacia naturaleza, bienestar, cultural, MICE y médico
4	Percepción de inseguridad	Colombia puesto 148/163 en GPI 2024. Alerta de viaje EE.UU. Nivel 3. 700 bloqueos en 9 meses = COP 1,9 bn en pérdidas (Colfecar, 2025)	Sistema nacional de seguridad turística permanente + recuperación de destinos con alertas
5	Cargas fiscales y regulatorias	IVA alojamiento 19% vs. Portugal 6%, Uruguay 10%. IVA tiquetes 19%: el 51,2% del precio de un tiquete internacional son tasas (IATA, 2025)	Reforma fiscal diferenciada + ventanilla única + simplificación regulatoria

Fallo principal y sus costos

Colombia ha tenido planes, programas y campañas. El fallo es que cada gobierno deshace lo que construyó el anterior, que las reformas fiscales se aprueban y se revierten, que los equipos técnicos se disuelven y que los proyectos de infraestructura quedan inconclusos. El costo de ese ciclo es concreto: sin intervención adicional, Colombia llega a 8,5 millones de visitantes en 2030 en lugar de los 12 del plan. Esos 3,5 millones de visitantes no capturados equivalen a aproximadamente USD 5.600 millones en divisas que la economía no recibirá, y a entre 100.000 y 150.000 empleos que no se crearán. Ese es el costo de no hacer nada.

Fuentes del diagnóstico: Migración Colombia/MinCIT 2025, DANE-CST mayo 2025, DANE-EGIT 2024, ProColombia 2025, Cotelco/SIH enero 2026, Aerocivil 2025, Colfecar 2025, IATA 2025, WEF TTCI 2024, GPI 2024, GBIF 2024, Banco Mundial B-READY 2024, UNWTO Barometer 2025.

SECCIÓN 5

5. Metas Plan 10

- Aumentar en 10 mil millones de dólares las exportaciones del país al año.
- Crear 1 millones de empleos formales y hacer posible que 1 millón de micro y pequeñas empresas informales pasen de manera progresiva a la formalidad.

- Atraer y destrabar al menos USD 8.000 millones en nuevos proyectos de inversión extranjera directa a 2030, con foco en manufactura, infraestructura, agroindustria, software y servicios TI, turismo, logística, salud y energía.
- Incrementar el número de visitantes no residentes a Colombia pasando de 6,7 millones a más de 12 millones de turistas a 2030.
- Reducir el costo logístico del país en al menos 6 puntos porcentuales (de ~15% y 13% a ~9% del valor del producto) y activar la productividad del territorio rural conectando campo, industria y exportaciones.
- Recuperar la producción industrial nacional logrando un crecimiento anual del 5%.

SECCIÓN 7

6. “Quick wins”

- Reducir en 20% los tiempos de exportación por medio de la implementación de una ventanilla única operativa 24/7 para comercio exterior.
- Lanzar una “Mesa de Cierre de Inversión” con fast track de 90 días para 30 proyectos ancla, con meta de destrabar USD 1.500 millones en inversión y emitir concepto único interinstitucional para permisos, suelo, conexión, aduanas y estabilidad regulatoria.
- Poner en modo de choque la Mesa Permanente de Facilitación del Comercio y la VUCE 24/7 para destrabar 100 cuellos de botella prioritarios en puertos, ICA, Invima, DIAN y Policía Antinarcoóticos, con meta de liberar US\$200 millones en órdenes de exportación en curso.
- Abrir una línea de financiación automática para capital de trabajo exportador vía Bancoldex por 100.000 millones de pesos.
- Crear un esquema de “formalización en 1 día” como un proceso de registro simplificado digital y un acceso inmediato a beneficios de crédito, compras públicas y seguridad social.
- Lanzar un “fast track” regulatorio para proyectos industriales con el fin de destrabar y poner en ejecución USD 1.000-1.500 millones.
- Coordinar un plan de seguridad turística en 10 destinos clave y cofinanciar incentivos al turismo, incluyendo convenios con el sector privado para tarifas promocionales masivas e incentivos tributarios de reducción temporal de IVA y tasas para servicios turísticos.

SECCIÓN 8

7. Desarrollo metas del Plan de Gobierno

36. Creceremos a una tasa del 5 % del PIB cada año, donde la productividad de los sectores de infraestructura y minero-energético recuperará, por lo menos, los niveles

de 2019 (más del 6 %). El sector exportador será motor de crecimiento, con 10 mil millones de USD adicionales en exportaciones.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Colombia productiva y exportadora 5%
Problema que resuelve	Bajo crecimiento potencial, caída de productividad en infraestructura y minero-energético, baja diversificación exportadora.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un plan de choque de productividad sectorial (infraestructura, energía, agroindustria) con contratos de estabilidad jurídica a 15 años. • Crear una unidad de gestión de proyectos estratégicos en Presidencia. • Implementar la Ventanilla Única de Comercio Exterior 2.0 (VUCE) con integración DIAN-ICA-INVIMA-Puertos para trámites 100% digital y en menos de 48 horas. • Implementar un sistema de silencio administrativo positivo para exportadores recurrentes con controles aleatorios. • Reestructurar a ProColombia y promover programas de matchmaking directo empresa-comprador internacional. • Financiar encadenamientos productivos regionales a través de una línea de crédito blando vía Bancóldez para clústeres regionales.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Destrobar proyectos estratégicos. • VUCE operando en versión beta con más del 50% de trámites digitalizados. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • +5.000 millones USD en exportaciones no tradicionales. • Reducción del 20% en tiempos de exportación, con costos logísticos de al menos 1.5 puntos menos del valor exportado. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento del PIB cercano al 5% anual. • Productividad sectorial en niveles iguales o superiores a 2019. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Economía diversificada y menos dependiente de commodities
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto de proyectos estratégicos nacionales con fast-track regulatorio. • CONPES sectorial • Sistema de evaluación tipo PMO en Gobierno central.
Costo fiscal	Medio (0,5–1% del PIB anual en inversión y estímulos)

37. La inversión será de al menos 25 % del PIB. Daremos seguridad jurídica, respeto a los contratos y estabilidad para que las inversiones hagan crecer la economía de verdad.

38. Vuelve la confianza inversionista. Atraeremos y destrabaremos al menos 2 mil millones de dólares al año en nuevos proyectos de inversión extranjera directa.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Confianza para Invertir
Problema que resuelve	Incertidumbre jurídica, baja inversión privada, fuga de capitales.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Crear contratos de estabilidad jurídica modernos con vigencia de 10-15 años y cobertura explícita (tributaria, regulatoria, cambiaria parcial) para inversiones superiores a 50 millones USD, con cláusulas de arbitraje internacional automático y con una ventanilla única para aprobación en menos de 90 días. • Reglamentar fast-track para proyectos PINES con inversión superior a 100 millones USD o alto impacto regional, con una ruta crítica única de licencia ambiental inferior a 180 días, permisos sectoriales integrados y un gestor de proyecto asignado desde el Gobierno. • Coordinar seguridad jurídica interinstitucional a través de una Comisión ministerial que emita conceptos vinculantes y provea alertas tempranas sobre cambios regulatorios • Fortalecer protección a la inversión extranjera a través de la actualización y ampliación de los tratados bilaterales de inversión (BITs), las garantías explícitas de no expropiación indirecta y libre repatriación de utilidades, y la constitución de seguros de riesgo político en alianza con multilaterales tipo IFC/MIGA. • Ejecutar estrategia de atracción de IED con el rediseño de ProColombia, la constitución de una “war room” de inversión con lista de 100 empresas objetivo globales (priorizando 5-10 empresas ancla) y el otorgamiento de incentivos focalizados a través de zonas económicas especiales condicionados a empleo e inversión real.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10-15 proyectos destrabados con cronograma de ejecución. • Lanzamiento oficial de contratos de estabilidad jurídica e identificación de pipeline de 10.000 millones USD en inversión potencial. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • IED adicional \geq USD 2.000 millones/año.

	<ul style="list-style-type: none"> Disminución de tiempos promedio de aprobación de proyectos en un 30% y 50% de contratos de estabilidad firmados. Reformas estructurales (4 años): <ul style="list-style-type: none"> Inversión total en formación bruta de capital \geq 25% del PIB. Portafolio activo de grandes proyectos mayor a 30.000 millones USD. Apuestas estratégicas (8-10 años): <ul style="list-style-type: none"> Consolidación como hub regional de inversión en nearshoring, energía, infraestructura y agroindustria exportadora.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> Reforma a régimen de estabilidad jurídica Creación de comisión ministerial intersectorial Decreto fast-track regulatorio para PINES
Costo fiscal	Principalmente costos administrativos y costos implícitos por incentivos tributarios.

39. Los impuestos no ahogarán a la economía: reduciremos las tarifas del impuesto de renta empresarial, eliminaremos el impuesto al patrimonio y reduciremos el impuesto predial. Simplificaremos el estatuto tributario y eliminaremos los trámites, requisitos y trabas innecesarios del Estado.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Menos impuestos, más crecimiento
Problema que resuelve	Alta carga tributaria empresarial, complejidad normativa, desincentivo a inversión.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> Reducir la tasa efectiva corporativa y unificar regímenes especiales Depreciación acelerada para CAPEX productivo con focalización en sectores estratégicos Crédito fiscal del 10% al 20% sobre reinversión de utilidades en expansión productiva, exportaciones, innovación con condición de permanencia mínima de la inversión de 5 años Reducir tarifa de renta empresarial Eliminar impuesto al patrimonio Unificar y simplificar el estatuto tributario Reducir impuesto predial progresivamente
Resultados esperados	Victorias tempranas (100 días): <ul style="list-style-type: none"> Presentación de reforma tributaria estructural pro crecimiento. Radicación del decreto de depreciación acelerada y eliminación del 20% de trámites duplicados. Resultados intermedios (2 años): <ul style="list-style-type: none"> Aumento en inversión privada en al menos 2 puntos del PIB. Reducción de 3-5 puntos en la tasa efectiva empresaria.

Comentado [MÁOL1]: Validar su necesidad y alcance

	Reformas estructurales (4 años): <ul style="list-style-type: none"> • Mayor formalización empresarial medida en contribuyentes activos. Apuestas estratégicas (8-10 años): <ul style="list-style-type: none"> • Sistema tributario competitivo regionalmente y base tributaria más amplia.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma tributaria estructural (no incremental) • Ley de simplificación administrativa tributaria • Fortalecimiento tecnológico de la DIAN
Costo fiscal	Alto (1–2% del PIB compensado con 0.5%-1% de lucha contra la evasión, 0.5% de eliminación de exenciones ineficientes y crecimiento económico)

65. La política social llegará al que la necesite. Con la Cédula del Hogar aprovecharemos el Registro Universal de Ingresos (RUI) para focalizar apoyos adecuados y de esa manera reducir la pobreza multidimensional de 12,7 % a 7 % y la pobreza extrema de 11,7 % a 6 %.

La informalidad es el mayor obstáculo estructural del país. La “escalera de la formalidad” reconoce la realidad del trabajador informal y le ofrece un camino progresivo: acceso a crédito, digitalización, capacitación y alivios tributarios. No se persigue al informal; se le integra.

Al mismo tiempo, la política social deja de ser dispersa y se vuelve inteligente y focalizada. Con la Cédula del Hogar, el Estado identifica con precisión quién necesita ayuda y cómo brindarla.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Cédula del hogar y protección inteligente
Problema que resuelve	Mala focalización del gasto social, persistencia de pobreza multidimensional y extrema.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Crear Cédula del Hogar basada en RUI con actualización trimestral y clasificación por ingreso real estimado y vulnerabilidad multidimensional • Consolidar ingresos formales e informales por medio de facturación electrónica simplificada y reportes digitales voluntarios con incentivos. • Focalizar subsidios según necesidad real reemplazando subsidios universales por transferencias diferenciadas con base en los ingresos • Coordinar en una sola plataforma los programas sociales dispersos

	<ul style="list-style-type: none"> Ejecutar transferencias condicionadas inteligentes según perfil (educación – asistencia escolar, salud – controles básicos, empleo – formación o formalización)
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> Piloto de Cédula del Hogar en 3-5 regiones e identificación de duplicidades en subsidios. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> Cobertura del 70% de hogares del sistema, reducción medible de errores de inclusión/exclusión e inicio de reducción de pobreza extrema. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> Reducción de la pobreza multidimensional al 7%, la pobreza extrema al 6% y 30% de beneficiarios de la escalera de la formalidad. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> Sistema integrado de protección social.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> Decreto de integración de bases de datos Marco de protección de datos personales reforzado Rediseño de programas sociales para evitar superposición
Costo fiscal	Medio-alto (1–1,5% del PIB optimizando gasto existente por subsidios mal focalizados)

Escalera de la formalidad:

Más de la mitad de los colombianos trabajan en la informalidad, excluidos de la formación, el crédito y la posibilidad de mejorar su bienestar. El 80 % de los trabajadores informales gana menos del mínimo y la pobreza monetaria afecta al 31,5 % del país. Implementaremos integralmente la escalera de la formalidad progresiva:

64. Acompañaremos a los informales. Ser informal no debe ser una condena a ser pobre. Créditos, cooperativas, formación en oficio, capital semilla y tecnología.

85. Reduiremos el impuesto de renta y facilitaremos la formalización del pequeño empresario con crédito accesible y trámites simplificados. Registro de Cámaras de Comercio gratuito, Invima gratuito y mini régimen simple de tributación.

86. Dotaremos a los trabajadores informales y vendedores ambulantes de billeteras digitales para generar una historia crediticia real y derrotar a los prestamistas “gota a gota” con créditos garantizados por el Estado. Apoyo sin persecución.

87. La inversión para emprendimientos liderados por mujeres será en promedio de 2 millones de pesos por cada una, para capital semilla con acompañamiento integral para lograr formalización, generación de ingresos, transformación psicosocial junto con el aprendizaje técnico, productivo, financiero y administrativo. Esta inversión se debe complementar con crédito blando para mujeres en una segunda fase del apoyo.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Escalera de la formalidad
Problema que resuelve	Alta informalidad laboral (>50%), baja productividad, exclusión financiera.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentar la Ley de la escalera de la formalidad (nivel 0 – informalidad total con acceso a transferencias, billetera digital gratuita y registro voluntario simplificado; nivel 1 – formalización básica con registro gratuito en cámara de comercio, acceso a microcrédito y capacitación básica; nivel 2 – formalización productiva con entrada a mini régimen tributario, acceso a mercados (compras públicas, plataformas) y facturación electrónica simplificada; nivel 3 – formalización plena con tributación completa, acceso a financiamiento formal amplio e integración a cadenas productivas/exportadoras • Crear mini régimen simple de tributación con tarifa baja, declaración automática y transición al régimen ordinario al crecer • Financiar capital semilla y crédito blando condicionado a capacitación y permanencia en la escalera • Dotar billeteras digitales interoperables a informales para construcción de scoring crediticio alternativo • Fortalecer formación técnica y empresarial por sector y con certificación progresiva • Focalizar apoyo a mujeres emprendedoras con componentes de cuidado y acompañamiento psicosocial • Simplificar trámites a través de la escalera 2.0 con decreto único de trámites empresariales y un documento único empresarial interoperable (DIAN, cámaras de comercio, MinTrabajo, etc.)
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementación de billeteras digitales masivas. • Registro gratuito y lanzamiento piloto del mini régimen simple <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al menos 30% de informales registrados en algún nivel y al menos 20% con acceso a crédito formal. • Reducción del uso de “gota a gota” <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción significativa de informalidad y aumento del ingreso promedio de beneficiarios <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transición estructural a economía formal con informalidad por debajo del 40%

Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentación de la Ley 2254 de 2022 y de Escalera 2.0 • Reforma tributaria para mini régimen • Alineación con política social de Cédula del Hogar • Alianzas con fintech
Costo fiscal	Medio (0,5–1% del PIB) con 40% de crédito subsidiado y garantías, 30% de transferencias/capital semilla y 30% de infraestructura digital y acompañamiento

109. Adopción de marcos regulatorios basados en principios flexibles para permitir la experimentación privada. Crearemos comisiones con competencia total para aprobar contratos de estabilidad jurídica, PINES y nuevas zonas francas.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Estado ágil y regulación inteligente
Problema que resuelve	Rigidez regulatoria, lentitud en aprobación de proyectos, barreras a innovación.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Crear marcos regulatorios basados en principios (seguridad, competencia, transparencia y sostenibilidad) • Establecer comisiones con aprobación expedita (CAE) sobre contratos de estabilidad jurídica, PINES y zonas francas, coordinado por el DNP • Crear sandboxes regulatorios sectoriales en fintech, energía y salud por 6-24 meses con evaluación antes de escalar • Reglamentar zonas francas modernas con beneficios condicionados a exportaciones y empleo formal • Simplificar licencias y permisos por clasificación por riesgo (bajo riesgo – notificación automática, medio – aprobación simplificada, alto – evaluación completa) • Coordinar entidades regulatorias • Garantizar evaluación expost de regulación con revisión obligatoria cada 3-5 años, identificando si la regulación funcionó, debe eliminarse o debe ajustarse
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de comisiones especiales, identificación de 50 trámites críticos a simplificar. • Lanzamiento de 2 sandboxes regulatorios piloto <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de 30-50% en tiempos regulatorios. • Al menos 50% de proyectos estratégicos aprobados vía fast-track. • 10 pilotos regulatorios implementados. <p>Reformas estructurales (4 años):</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en proyectos estratégicos y sistema de licencias basado en riesgo operando plenamente <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ecosistema regulatorio competitivo globalmente con Colombia en top regional de facilidad regulatoria
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Ley marco de “regulación basada en principios” • Decretos de simplificación o anti-trámites • Reforma de regímenes de licenciamiento sectorial • Mandato legal de evaluación ex post obligatoria
Costo fiscal	Bajo

SECCIÓN 9

8. Pilares del programa y propuestas asociadas

8.1. Comercio local y formalización

Este pilar integra las intervenciones diseñadas para transformar la dinámica del mercado interno y mitigar la informalidad empresarial en el país. El enfoque abarca desde la transición hacia la inclusión productiva de micronegocios y el fortalecimiento de la competitividad de las MiPymes, hasta la implementación de rutas de formalización progresiva, el reordenamiento de las cadenas de distribución logística y la revitalización de la revolución comercial en el ámbito local y barrial.

8.1.1. De la inclusión financiera a la inclusión productiva

Transformar el modelo de microfinanzas en Colombia pasando de un enfoque de inclusión financiera orientado al consumo y subsistencia hacia uno centrado en la productividad, el crecimiento empresarial y la generación de ingresos sostenibles. Para ello, establecer una estrategia integral basada en segmentación de microempresas (subsistencia, estabilidad y alto potencial), acceso a crédito productivo condicionado a inversión verificable, creación de una red de centros de productividad local y un esquema de formalización gradual con incentivos reales.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	De la inclusión financiera a la inclusión productiva
Problema que resuelve	Baja productividad de microempresas, uso del microcrédito para subsistencia, alta informalidad y limitada capacidad de crecimiento empresarial.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Segmentar microempresas según nivel de desarrollo (facturación, empleos, activos, etc).

	<ul style="list-style-type: none"> ● Condicionar crédito a inversión productiva verificable (factura electrónica, visitas, etc.). ● Crear centros de productividad local para acompañamiento empresarial. Modelo híbrido de co-financiación (Cámaras de comercio, gobierno y sector privado - empresas ancla). ● Fortalecer garantías (hasta 80%) para acceso a crédito en zonas rurales. El crédito productivo puede otorgarse sin exigir cámara de comercio, pero al menos al realizar el segundo desembolso si debería ser exigible. ● Implementar formalización gradual con incentivos reales. ● Crear un sistema de calificación interoperabilidad (Bancoldex, FNG, SENA y DIAN para evitar duplicidades y compartir historial).
Resultados esperados	<p>Impacto general: mayor productividad, formalización y crecimiento de microempresas.</p> <p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Diseño del sistema de segmentación. ● Articulación con microfinancieras y SENA. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 500.000 microempresas clasificadas. ● 200.000 créditos productivos otorgados con inversión verificada - tasa de conversión a formalidad. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 50.000 microempresas que escalan desde subsistencia a escalamiento productivo con creación de empleo verificable ● Reducción de informalidad empresarial. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Consolidación de un tejido empresarial base más productivo, formal y sostenible.
Requisitos legales o institucionales	Ajustes regulatorios en microfinanzas; fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías; articulación con SENA, entidades territoriales y sector financiero; diseño de incentivos de formalización.
Costo fiscal	Medio: asociado a garantías, subsidios focalizados y operación de centros de productividad, con retorno en crecimiento, formalización y empleo.

8.1.2. Estrategia integral de competitividad y formalización para el comercio MIPYME

Promover una estrategia integral para el fortalecimiento del comercio MIPYME, articulando medidas en cuatro frentes: (i) reducción de costos operativos y tributarios, (ii) mejora de liquidez empresarial, (iii) acceso a financiamiento y mercados, y (iv) seguridad para la actividad comercial. Acorde con ACOPI, el sector enfrenta altos niveles de informalidad

(~55%), cargas tributarias regresivas, dificultades de acceso al crédito y un entorno de inseguridad que constituye la principal preocupación empresarial (13,34%).

En respuesta, se propone una racionalización tributaria (tarifa diferencial, eliminación de estampillas y exclusión del 4x1000 sobre salarios) para reducir costos y estimular la formalización; un mecanismo de liquidez empresarial basado en reembolsos automáticos en 15 días y pago de incapacidades desde el día 1 para aliviar el flujo de caja; el fortalecimiento de la banca de desarrollo para ampliar el acceso a capital; y una política de seguridad empresarial con enfoque territorial, basada en analítica de datos y reacción rápida frente a delitos que afectan el comercio.

Adicionalmente, se incorporan medidas de simplificación regulatoria y acceso a mercados, como la eliminación de duplicidades (RUP), la unificación tributaria territorial y el fortalecimiento de la participación de MiPymes en compras públicas.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Estrategia integral de competitividad y formalización para el comercio MIPYME
Problema que resuelve	Alta informalidad (~55%), elevados costos operativos (tributarios y financieros), inseguridad (principal preocupación empresarial con 13,34%) y barreras de acceso a financiamiento y compras públicas que limitan el crecimiento del comercio.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Simplificar el sistema tributario territorial mediante un estatuto unificado. ● Eliminar cargas distorsionantes como estampillas y 4x1000 sobre salarios. ● Fortalecer la seguridad empresarial con sistemas de monitoreo y reacción rápida. ● Agilizar la liquidez mediante reembolsos automáticos en 15 días, fortaleciendo las capacidades de la DIAN. ● Facilitar el acceso a mercados automatizando el RUP por medio de verificación DIAN/Confecámaras y fortaleciendo compras públicas.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Implementación de reembolsos rápidos y eliminación de trámites duplicados (RUP). <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reducción del costo de formalidad en 25% medido en horas laboradas y en pesos (línea base DANE). ● Incremento en formalización empresarial y reducción de cargas administrativas. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Sistema tributario más simple y progresivo. Unificación de formularios tributarios territoriales: de 47 formularios actuales a máximo 5 en todo el país.

	<ul style="list-style-type: none"> Mejora en seguridad para zonas comerciales. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> Ecosistema comercial formal, competitivo y con mayor acceso a mercados internos y públicos. Reducción sostenida de informalidad y aumento de productividad.
Requisitos legales o institucionales	Reforma tributaria (renta diferencial, eliminación de gravámenes), ley o decreto para estatuto tributario territorial, ajustes regulatorios en sistema financiero (subsídios), reformas administrativas (SECOP II / RUP), y fortalecimiento institucional en seguridad.
Costo fiscal	Medio–alto: Reducción de recaudo (renta, GMF, estampillas); subsidios a tasas de interés; costos operativos de seguridad, compensado vía formalización y mayor base tributaria en el mediano plazo.

8.1.3. Conexión de pequeños productores con grandes mercados

Muchas empresas colombianas son demasiado pequeñas para cumplir con los volúmenes, la consistencia y los estándares que exigen los compradores internacionales. La propuesta es que el gobierno, a través de ProColombia y las oficinas comerciales en el exterior, identifique y firme acuerdos de compra con empresas ancla internacionales antes de constituir consorcios de exportación y cooperativas. La empresa ancla será la que defina los volúmenes, los estándares de calidad y los plazos. Una vez esto suceda, se constituye el consorcio proveedor — con una demanda real contra la cual producir.

Este modelo no solo garantiza que los consorcios tengan destino desde el día uno, sino que resuelve tres problemas adicionales: (a) la empresa ancla puede actuar como mentora técnica de los pequeños productores, reduciendo la necesidad de asistencia técnica estatal; (b) el contrato de compra firmado sirve como garantía para acceder a financiamiento de Bancoldex; y (c) la trazabilidad y certificación se orientan a los estándares específicos del comprador, no a certificaciones genéricas que pueden no tener mercado. Posteriormente, los consorcios pueden agregar múltiples productores que se especialicen en etapas del proceso y exporten colectivamente. La meta es que los pequeños productores accedan al mercado exterior no individualmente sino como parte de una oferta consolidada que alcance la escala requerida por una gran empresa demandante en el exterior.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Conexión de pequeños productores con grandes mercados
Problema que resuelve	Las pequeñas empresas no logran acceder a los mercados internacionales porque no alcanzan los volúmenes ni las calidades que se necesitan. Muchas empresas anclas están dispuestas a participar en el fortalecimiento de estos pequeños productores para que alcancen los estándares internacionales requeridos, siempre y cuando puedan acceder a bienes de gran calidad.

Categoría	Descripción
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificar compradores ancla. ProColombia y las oficinas comerciales en el exterior mapean compradores internacionales con necesidades de volumen en sectores donde Colombia tiene potencial (cacao, frutas exóticas, café especial, manufactura ligera, flores). Se priorizan compradores dispuestos a firmar acuerdos de compra de mínimo 3 años. ● Firmar acuerdos de compra con empresas ancla. (mínimo 3 años de demanda garantizada), luego se constituyen los consorcios. ● Identificar y seleccionar productores. Con los estándares del comprador ancla definidos, se identifican los pequeños productores que — por asociatividad — podrían alcanzar los volúmenes y calidades requeridos. Se evalúa infraestructura existente, capacidad productiva actual y brecha a cerrar. ● Conectar las empresas ancla que son compradoras de estos segmentos de pequeñas empresas y que pueden apalancar el fortalecimiento de los pequeños productores. ● Constituir consorcios contra demanda. Asociatividad para que los pequeños productores puedan alcanzar los niveles de producción y la calidad que requieren los mercados globales sólo cuando exista un contrato ancla firmado y los productores identificados tengan la capacidad de cerrar la brecha en un período de 12 a 18 meses. ● Asistencia técnica + trazabilidad. Programas de asistencia técnica orientados a los estándares específicos del comprador ancla (no genéricos). Implementación de sistemas de trazabilidad tecnológica (ej. código QR + certificación digital ICONTEC/INVIMA, Blockchain)" para certificar el origen libre de deforestación y el comercio justo. Sin esto, la calidad y el volumen no serán suficientes para cruzar las aduanas internacionales en los próximos años. ● Escalar y diversificar. Una vez que el consorcio exporta exitosamente al comprador ancla por más de 12 meses, se buscan compradores adicionales para diversificar la dependencia. ProColombia acompaña la transición de 'proveedor de un ancla' a 'exportador independiente con múltiples clientes'.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Identificación y mapeo de 3 a 5 cadenas de valor piloto con potencial exportador (ej. cacao, frutas exóticas, manufactura ligera).

Categoría	Descripción
	<ul style="list-style-type: none"> ● Firma de los primeros memorandos de entendimiento con al menos 3 "empresas ancla" dispuestas a fungir como mentoras y compradoras por mínimo USD 1M/año cada uno. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Conformación y operación legal de al menos 5 consorcios o cooperativas de exportación apoyados por ProColombia y Bancóldex con ingresos verificados en divisas. ● Ejecución de las primeras exportaciones consolidadas bajo un modelo de calidad estandarizada y marca conjunta. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Aumento del +15% en el número de pequeñas empresas que participan directamente en exportaciones no tradicionales con ingresos de exportación sostenidos (2 años consecutivos). ● Implementación total de sistemas de trazabilidad (ej. código QR + certificación digital ICONTEC/INVIMA, Blockchain) en los consorcios apoyados para garantizar su entrada a mercados exigentes como la Unión Europea. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● El modelo de consorcios se consolida como el estándar nacional para la internacionalización agrícola y manufacturera, garantizando el volumen y la calidad sostenida que demandan los mercados globales sin depender de intermediarios. Más de 25 consorcios operando con múltiples compradores. Modelo replicado en más de 10 departamentos. Colombia en top 3 LATAM en número de SMEs exportadoras agrícolas.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Se requiere un fortalecimiento de la misionalidad de ProColombia para que pueda encontrar estos grandes productores en el exterior. ● Articulación institucional para lograr que los pequeños productores logren asociarse y trabajar con el propósito de exportar. ● Fortalecimiento del rol de ProColombia, trabajo colaborativo con el MinCIT y otros ministerios como es el caso de agricultura, aunque también pueden estar MinJusticia, embajadas y otros actores que pueden apoyar este apalancamiento de las pequeñas empresas. ● Colocación crediticia Bancoldex (retornable, no es gasto) ● Cooperación internacional (BID/CAF)
Costo fiscal	Bajo. Costo fiscal directo anual (gasto PGN): Es un promedio de COP 18.250 millones/año, equivalente al 0.019% del Presupuesto General de la Nación 2025 (COP 97 billones de inversión). El componente de

Categoría	Descripción
	Bancoldex (COP 60.000M) es colocación crediticia retornable, no gasto, y se recupera con intereses.

8.1.4. Hacer efectiva una revolución del comercio local y barrial

La informalidad en Colombia es el resultado de un ecosistema donde el costo de ser formal supera el beneficio percibido. El comercio barrial, tiendas de barrio, vendedores ambulantes, micronegocios de servicios representa cerca del 60% del empleo urbano en ciudades intermedias, y la inmensa mayoría opera en efectivo, sin facturación, sin contabilidad y sin acceso al sistema financiero formal.

El punto central es que la informalidad se sostiene sobre tres pilares. Primero, las transacciones en efectivo: cuando un negocio opera 100% en efectivo, no existe rastro contable. No hay razón para facturar, no hay registro ante la DIAN, no hay historial crediticio. Introducir pagos digitales (datáfono, QR, billetera digital) no es un tema de modernización tecnológica, es el mecanismo que genera automáticamente el rastro financiero que conecta al negocio con el sistema formal. Cada transacción digital es un dato que construye historial crediticio, que la DIAN puede cruzar, y que le permite al negocio demostrar ingresos ante un banco. La digitalización no fuerza la formalización: la hace inevitable como subproducto.

Segundo, el crédito informal (gota a gota): el gota a gota no es solo un problema de seguridad, es el ancla más poderosa de la informalidad. Un negocio que se financia con gota a gota no puede formalizarse porque sus costos financieros reales (tasas del 20% mensual) hacen inviable cualquier carga tributaria adicional. Mientras el gota a gota sea la única fuente de capital de trabajo, la formalización es económicamente irracional para el microempresario. Al ofrecer crédito digital formal con puntajes alternativos (basado en ventas en plataformas, historial de pagos digitales), se rompe la dependencia del gota a gota y se hace viable económicamente la formalización.

Tercero, la brecha de productividad: un negocio barrial informal tiene en promedio una productividad 3-4 veces menor que el *retail* moderno (medida en ventas por metro cuadrado). A esa productividad, el margen no alcanza para pagar impuestos, seguridad social ni parafiscales. La revolución del comercio barrial, compras asociativas, gestión de inventario, conexión con proveedores formales aumenta la productividad del negocio lo suficiente para que la formalización deje de ser un costo neto y se convierta en una inversión con retorno (acceso a crédito formal, a mercados institucionales, a proveedores con mejores precios).

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Revolución del comercio local y barrial: Digitalización y erradicación del crédito informal.
Problema que resuelve	El comercio barrial y los micronegocios locales sufren de un profundo rezago tecnológico que les impide competir con las grandes cadenas y

	<p>los formatos de bajo costo. Además, su exclusión del sistema financiero tradicional los empuja a depender del "gota a gota" (crédito informal extorsivo), lo que asfixia su flujo de caja, frena su crecimiento y los expone a graves riesgos de seguridad.</p>
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Crear líneas de crédito formal exprés y de bajo monto: En alianza con <i>Fintechs</i> y el Fondo Nacional de Garantías (FNG), diseñar microcréditos digitales de desembolso inmediato basados en el flujo de caja diario, para sustituir el "gota a gota". Adicionalmente, los negocios sin historial crediticio, podrían ser evaluados usando datos de venta de plataformas como historial crediticio sustituto. • Desplegar un "Kit de Digitalización Barrial": Subsidio o cofinanciación para la adopción de herramientas tecnológicas básicas: terminales de pago electrónico (datáfonos/códigos QR), software simple de control de inventarios y presencia en plataformas de comercio electrónico o <i>delivery</i> local. • Mapear y articular con cooperativas y fondos existentes: Fortalecer las cooperativas de tenderos y comerciantes locales existentes para realizar compras consolidadas a gran escala, mejorando su poder de negociación frente a proveedores y reduciendo costos de adquisición. • Redes locales de seguridad comercial: Integrar a los comerciantes barriales en frentes de seguridad digitalizados, con botones de pánico conectados a los cuadrantes de policía y sistemas de videovigilancia compartida. la policía debe priorizar la respuesta rápida (menos de 8 minutos en zonas comerciales prioritarias).
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lanzamiento del piloto de crédito digital de bajo monto (anti gota a gota) en 3 ciudades con conectividad verificada y masificación de medios de pago QR en el canal tradicional. La promoción del Bre-b del BanRep permite que estos negocios se digitalicen cada vez más rápido. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inclusión de al menos 200.000 micronegocios barriales al sistema financiero formal. • Reducción del 40% en el uso del gota a gota medible del uso de crédito informal en las zonas intervenidas. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modernización del canal tradicional, logrando que el comercio barrial iguale sus eficiencias logísticas y tecnológicas a las de los formatos modernos de retail. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p>

Comentado [2]: Aquí primero debe existir una meta de conectividad en coordinación con MinTIC, los kits no deben entregarse en zonas donde no existe la conectividad).

Comentado [3]: Revisar esta meta.

	<ul style="list-style-type: none"> • Ecosistema de barrios comercialmente resilientes, donde los micronegocios operan 100% bancarizados, integrados digitalmente y libres de la economía oscura.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustes regulatorios por parte de la Superintendencia Financiera para facilitar el <i>onboarding</i> digital (vinculación de clientes) y la originación de créditos de bajo monto sin fricciones. • Fortalecimiento patrimonial del Fondo Nacional de Garantías (FNG) para respaldar el portafolio de micronegocios sin historial crediticio. • Articulación entre el MinTIC (para la conectividad y hardware), MinCIT y las Cámaras de Comercio locales. • Decreto MinDefensa- MinCIT para lograr integración de la policía con los locales comerciales y disminuir la criminalidad.
Costo fiscal	Medio. Se requiere capitalización inicial para el FNG, cofinanciación de los kits de digitalización y subsidios temporales a la tasa de interés de los créditos de sustitución. Sin embargo, el retorno es alto al formalizar las transacciones e incrementar la base del recaudo local (ICA) y nacional.

Comentado [4]: Revisar la factibilidad de esta propuesta.

8.1.5. Ordenar las cadenas de distribución (del campo a la ciudad)

La cadena de distribución agrícola en Colombia es el mayor ecosistema de informalidad del país, y lo es por diseño, no por accidente. La cadena típica funciona así: el productor rural vende en efectivo al intermediario local, quien vende en efectivo al transportista, quien vende en efectivo al mayorista en la central de abastos, quien vende en efectivo al tendero. En toda esa cadena que puede tener 4 a 6 eslabones no se emite una sola factura. No hay contrato, no hay trazabilidad, no hay registro tributario. Es una cadena completa que opera en la sombra.

El primer efecto de esta informalidad es sobre el productor: como no factura, no tiene historial de ingresos, no accede a crédito formal, no puede demostrar volumen de producción ante un comprador institucional y queda atrapado en la dependencia del intermediario informal. El intermediario, a su vez, no tiene incentivo para formalizarse porque su margen depende precisamente de no pagar IVA, no declarar renta y no emitir factura.

Ordenar esta cadena rompe el ciclo por tres vías. Primera, la plataforma digital B2B que conecta productor con comprador institucional (HORECA, supermercados, PAE) elimina intermediarios innecesarios y, crucialmente, genera transacciones documentadas. Cuando un restaurante compra directamente al productor a través de una plataforma, ambos quedan registrados. La transacción existe en el sistema. Eso no es formalización forzada es formalización como consecuencia natural de una transacción más eficiente.

Segunda, los compradores institucionales (especialmente el PAE -Programa de Alimentación Escolar-, y las cadenas de supermercados) solo pueden comprar con factura.

Al conectar al productor directamente con estos compradores, el productor necesita facturar para vender. Pero a diferencia de la formalización "por decreto" (que le impone costos sin beneficio), aquí la formalización viene acompañada de un mejor precio: al eliminar 2-3 intermediarios, el productor recibe 30-40% más por su producto. La formalización deja de ser un costo y se convierte en el boleto de entrada a un mercado mejor.

Tercera, los centros de acopio con cadena de frío y primer proceso (lavado, clasificación, empaque) son puntos de formalización natural. El productor que llega al centro de acopio registra su producto, recibe un comprobante, y ese registro alimenta su historial. El centro opera formalmente (tiene RUT, factura, contabilidad), y todos los productores que pasan por él quedan automáticamente conectados al sistema formal sin que nadie los obligue a formalizarse.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Cadenas de distribución organizadas desde el campo hasta la ciudad.
Problema que resuelve	La excesiva intermediación en la cadena de suministro agrícola reduce drásticamente los márgenes de ganancia del productor rural, encarece los alimentos para el consumidor final urbano y genera altas tasas de pérdida y desperdicio de alimentos por deficiencias logísticas y falta de infraestructura.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollar plataformas digitales B2B (Business to Business): Conectar directamente a asociaciones de pequeños productores con el canal HORECA (Hoteles, Restaurantes y Cafeterías) y supermercados en las ciudades. ● Infraestructura compartida mediante APPs: Impulsar Alianzas Público-Privadas para construir centros de acopio subregionales equipados con cadena de frío y tecnología de clasificación. ● Fortalecer circuitos cortos de comercialización: Escalar el modelo de mercados campesinos hacia ruedas de negocio institucionales (ej. compras para el Programa de Alimentación Escolar - PAE).
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Lanzamiento de un piloto de plataforma digital de compras directas en dos regiones estratégicas. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Aumento del 20% en el margen de rentabilidad de los productores participantes; reducción de intermediarios en un 30%. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Consolidación de una red de centros logísticos de acopio operando bajo modelos asociativos.

Requisitos legales o institucionales	Articulación transversal entre el MinAgricultura (producción), MinTransporte (logística) y MinCIT (comercialización). Reformas a los pliegos de contratación pública para favorecer compras directas a asociaciones campesinas.
Costo fiscal	Medio-Alto. Requiere inversión en infraestructura logística, la cual puede ser mitigada mediante esquemas de cofinanciación con el sector privado y cooperación internacional.

8.1.6. Política de incentivos a la formalización empresarial – Escalera de la formalización

La política de formalización empresarial se fundamenta en evidencia que indica que en Colombia existen cerca de 5,18 millones de micronegocios informales según el DANE, mientras que Confecámaras reportó 297.475 nuevas empresas formales en 2024, lo que demuestra una dinámica emprendedora activa pero limitada por barreras estructurales. La experiencia previa valida que en 2015 se lograron formalizar cerca de 119.000 unidades productivas en dos años mediante acompañamiento estructurado. Esto confirma que el problema no es la falta de emprendimiento, sino un sistema que hace de la formalidad un proceso costoso, complejo y poco atractivo desde el inicio.

La propuesta invierte esa lógica al convertir la formalización en una decisión económica racional, reduciendo barreras de entrada, introduciendo progresividad en las cargas y haciendo visibles beneficios como acceso a crédito, mercados y encadenamientos productivos. Con base en escenarios realistas, se proyecta la formalización de 238.000 empresas en cuatro años en un escenario base, y entre 300.000 y 480.000 con reformas estructurales, con impactos directos en empleo formal y recaudo, considerando que el 45% de las nuevas empresas generan al menos un empleo. Al integrar al sector privado como motor, especialmente mediante empresas tractoras, la política logra escalar sin depender de mayores recursos públicos, transformando la formalidad en el camino natural para crecer y generar valor en la economía.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Política de incentivos a la formalización empresarial
Problema que resuelve	En Colombia, la informalidad empresarial persiste debido a altos costos de entrada, cargas regulatorias desproporcionadas y trámites complejos. Con más de 5 millones de micronegocios informales, esto limita el acceso a crédito, mercados y programas de apoyo, reduce la productividad y restringe la generación de empleo formal. La formalidad se percibe como un costo inmediato, no como una inversión en crecimiento.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> Integrar los sistemas informáticos electrónicos existentes actualmente. DIAN-RUES-MinTrabajo. El modelo es el 'GOV.CO' ya existente. La meta es lograr que una empresa se registre completamente en menos de 15 minutos desde cualquier celular.

	<ul style="list-style-type: none"> • Masificación de esquemas existentes de tributación progresiva mediante pedagogía práctica. • Sistema tributario escalonado que acompañe el crecimiento empresarial. • Acceso a crédito formal como incentivo directo a la formalización. • Actualizar el diagnóstico legal del Decreto 1072 de 2015 para verificar el cumplimiento de los criterios de proporcionalidad al tamaño y el riesgo del negocio. • Acompañamiento obligatorio el primer año con formación financiera y empresarial aplicada, con pago por resultado (por empresa que se mantiene formal 12 meses). • Programa de empresas tractoras para integrar nuevas empresas en cadenas de valor. • Lograr un piloto en el que al menos 5 ciudades principales adopten una exención del impuesto del ICA los dos primeros años para empresas que se formalicen. Esto requiere acuerdos municipales.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integración ventanillas y sistemas informáticos electrónicos DIAN-RUES-MinTrabajo: tiempo de registro en menos de 15 min en celular, sin presencia física, sin papel (100 días). Tasa de éxito en primer intento $\geq 90\%$. • Campaña nacional de formalización basada en beneficios concretos. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento sostenido en registros formales. • Mayor acceso a crédito para micro y pequeñas empresas. • Encadenamientos productivos iniciales con empresas tractoras. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formalización entre 238.000 (escenario base) y hasta 480.000 empresas (escenario con reforma). • Reducción significativa de la informalidad. • Aumento del empleo formal. <p>Apuestas estratégicas (8–10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambio estructural en la percepción de la formalidad. • Ampliación de la base tributaria. • Mayor productividad empresarial.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación normativa para registro y operación empresarial. • Ajustes al régimen tributario para progresividad real. • Reforma del SG-SST con enfoque diferencial.

	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación entre entidades de registro, financiamiento y desarrollo empresarial. • Incentivos regulatorios para empresas tractoras. • Ley de política de formalización empresarial (no decreto) con presupuesto plurianual en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
Costo fiscal	Orden de magnitud: Bajo-Medio. Basado en reasignación de incentivos existentes y simplificación regulatoria. Alto retorno esperado vía ampliación de base tributaria y crecimiento económico.

Recomendación transversal:

Las 3 políticas más estratégicas de la sección de formalización empresarial son; la escalera de formalidad, la conexión con mercados internacionales y las cadenas de distribución. Para que estas políticas funcionen en el largo plazo, la propuesta es que estas se conviertan en políticas de Estado con consejo asesor público-privado con mandato de 10 años, similar al Consejo Privado de Competitividad que ya existe en Colombia.

8.2. Industria

Este pilar reúne las políticas orientadas a transformar la estructura productiva del país, promover la reindustrialización, impulsar la innovación y la manufactura avanzada, descarbonizar la economía, fortalecer la competencia en los mercados y cerrar brechas territoriales mediante instrumentos de desarrollo regional.

8.2.1. Consolidación de zonas francas y parques industriales para apalancar la atracción de inversión extranjera

Posicionar a Colombia como un *hub* regional de inversión industrial mediante una política activa de nearshoring, aprovechando la relocalización global de cadenas productivas. Para ello, se plantea consolidar zonas francas y parques industriales especializados en sectores estratégicos como manufactura, agroindustria, farmacéutica y tecnología, articulados con incentivos tributarios condicionados a la generación de empleo y compras locales.

Para esto se estima atraer entre US\$3.000 y 4.000 millones en IED de manufactura en los próximos 4 años y generar entre 50.000 y 80.000 empleos formales vinculados a estas nuevas operaciones productivas. Además, se busca activar encadenamientos productivos aprovechando los 18 TLC vigentes, fortaleciendo la base exportadora y la integración de proveedores nacionales.

En conjunto, la política apunta a transformar la estructura productiva, aumentar el valor agregado industrial y consolidar a Colombia como destino competitivo en la reorganización global de la producción.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Consolidación de zonas francas y parques industriales para apalancar la inversión extranjera

Problema que resuelve	Baja atracción de inversión industrial de alto valor agregado, débil integración en cadenas globales y limitada generación de empleo formal en sectores productivos estratégicos.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Crear incentivos tributarios para nuevas inversiones de IED en manufactura. Los incentivos tributarios serán diferenciados por fases. Año 1-3: 0% renta; año 4-6: 10% de renta; más de 7 años: las empresas deberán pagar la tarifa general. Existirá una cláusula que se aplicará a las empresas que incumplan con el empleo prometido revertiendo automáticamente la tarifa de renta preferencial. • Consolidar zonas francas y parques industriales especializados, priorizando 3 sectores estratégicos que tengan una ventaja comparativa real, así como también los clústers existentes. Cada sector tendrá una hoja de ruta de 5 años. • Condicionar beneficios a contratación local y compras nacionales. • Aprovechar los TLC para integración en cadenas globales. • Coordinar encadenamientos productivos con proveedores locales.
Resultados esperados	<p>Impacto general: mayor IED, industrialización, empleo formal y sofisticación productiva.</p> <p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lanzamiento de estrategia de nearshoring. • Identificación de sectores y territorios priorizados. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 50.000–80.000 empleos formales verificados con PILA. • 3 sectores priorizados con al menos una empresa ancla global por sector. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • US\$3.000–4.000 millones en IED de manufactura • Consolidación de clústeres industriales. • Integración de proveedores locales a cadenas globales. Aumentar la tasa de contenido local actual del 18% a 30%. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posicionamiento de Colombia como hub industrial regional.
Requisitos legales o institucionales	<p>Ajustes a régimen de zonas francas; incentivos tributarios a la inversión; fortalecimiento de agencias de promoción (ProColombia); coordinación con MinComercio y territorios.</p> <p>Reducción de impuesto a la renta de acuerdo a prácticas internacionales. 0% en renta.</p>
Costo fiscal	Medio: asociado a incentivos tributarios y promoción de inversión, compensado por aumento de IED, empleo y recaudo futuro.

	También deberá aumentarse el presupuesto para la reestructuración de ProColombia.
--	---

8.2.2. Reforma al régimen de la libre competencia en Colombia

Modernizar de forma integral el régimen de libre competencia en Colombia para garantizar mercados más abiertos, eficientes y transparentes, fortaleciendo la institucionalidad y la seguridad jurídica. Para esto, robustecer a la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad investigadora y poner en funcionamiento la Comisión Colombiana de Libre Competencia como órgano técnico independiente de decisión, con el fin de mejorar la detección y sanción de prácticas anticompetitivas, controlar concentraciones empresariales y promover condiciones equitativas para la participación empresarial.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Reforma al régimen de libre competencia en Colombia
Problema que resuelve	Prácticas restrictivas de la competencia, concentración de mercados, barreras de entrada para PYMES y debilidad institucional en la regulación y vigilancia.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Reformar el marco legal de libre competencia. ● Fortalecer la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad investigadora. ● Crear y poner en operación la Comisión Colombiana de Libre Competencia. ● Prevenir prácticas anticompetitivas y controlar concentraciones. ● Facilitar el acceso de PYMES a mercados y contratación pública.
Resultados esperados	<p>Impacto general: mercados más competitivos, precios más bajos, mayor innovación y acceso empresarial.</p> <p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Radicación de la reforma legal. ● Diseño institucional de la nueva Comisión. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reforma implementada y en operación. ● +15% participación de PYMES en contratación pública. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reducción de prácticas anticompetitivas. ● Mayor dinamismo empresarial. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Consolidación de mercados abiertos y competitivos como base del crecimiento económico.
Requisitos legales o institucionales	Reforma legislativa integral; creación de nueva entidad (Comisión); fortalecimiento técnico y presupuestal de la SIC; ajustes en regulación de competencia.

Costo fiscal	Bajo-medio: costos institucionales y de implementación, con alto retorno en eficiencia económica y bienestar del consumidor.
--------------	--

8.2.3. Avanzar en programas de sofisticación empresarial

La sofisticación empresarial es el eslabón que conecta las políticas de comercio local, industria y comercio exterior con la realidad de las empresas. La política industrial propone zonas francas, *nearshoring* y manufactura sofisticada. Pero cuando un inversionista extranjero busca proveedores locales en Colombia, encuentra empresas sin sistemas de gestión de calidad, sin ERP, sin capacidad de cumplir volúmenes consistentes. Solo el 5.9% de las PyMEs colombianas usa herramientas digitales de gestión, lo que resulta en que un inversionista extranjero termine importando insumos en lugar de comprarlos localmente.

La política de comercio internacional propone fortalecer exportadores y diversificar mercados. Pero una empresa con productividad de USD 21.6/hora no puede competir en precio por ejemplo con México (USD 25.5/hora) ni en calidad con Chile (USD 36.8/hora). ProColombia puede identificar compradores y Bancoldex puede financiar, pero si la empresa no sabe producir con eficiencia, consistencia y estándares, el contrato se pierde en la primera entrega.

La política de comercio local y formalización propone digitalizar micronegocios y crear consorcios. Pero un micronegocio que se formaliza y se digitaliza sin mejorar su gestión (control de inventario, margen, costos) simplemente hace visible su ineficiencia.

El punto central es que las políticas de demanda (abrir mercados, atraer inversión, conectar compradores) fracasan si la oferta no está lista. Y la oferta colombiana, medida por productividad, gestión, adopción tecnológica y capacidad de cumplir estándares aún no está lista. Colombia tiene el programa de Fábricas de Productividad, que ha mostrado resultados sólidos (33.1% de mejora promedio en 4.862 empresas), pero su escala es insuficiente frente al tamaño del problema: hay 1.6 millones de MiPymes formales y 2.8 millones de informales en el país. La propuesta consiste en desarrollar la Escalera de Sofisticación con una visión integrada. Los cinco niveles funcionan como una escalera donde cada peldaño habilita el siguiente. Una empresa no puede implementar ERP sin tener una gestión básica. No puede certificarse ISO sin tener procesos estandarizados. No puede innovar sin tener datos de su operación. La clave es que cada peldaño ofrece un beneficio tangible que motive a subir al siguiente.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Programa Nacional de Sofisticación Empresarial: de la subsistencia a la competitividad
Problema que resuelve	Colombia tiene un gran problema y es que la mayoría de sus empresas no están listas para competir. Colombia tiene una productividad laboral de USD 21.6/hora (41% por debajo de Chile), solo el 5.9% de las PyMEs usa ERP, y el 56% del tejido empresarial es informal. En resumen, Colombia tiene empresas, tiene emprendedores, tiene recursos naturales y tiene acuerdos comerciales. Lo que no tiene es una base

	empresarial con la capacidad de gestión necesaria para convertir esos activos en competitividad.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Gestión básica y formalización productiva para llevar a las empresas informales o recién formalizadas al nivel mínimo de gestión que les permita operar con eficiencia básica. ● Productividad y eficiencia operativa (<i>Lean Manufacturing / Lean Services</i>) con el fin de aumentar la productividad de empresas formales que ya operan pero con baja eficiencia. Este es el nivel donde el programa de Fábricas de Productividad que ya opera, triplique su escala y vincule los resultados a beneficios concretos. ● Adopción tecnológica y transformación digital para cerrar la brecha de adopción de herramientas digitales de gestión. Solo el 5.9% de las PyMEs colombianas usa un ERP en la nube. Sin estas herramientas, una empresa no puede gestionar inventarios en tiempo real, controlar costos con precisión, ni integrarse a cadenas de suministro de compradores sofisticados. ● Certificación y estándares internacionales que le permita llevar a las empresas del nivel de eficientes localmente a certificadas para competir internacionalmente. La certificación ISO, ICONTEC, GlobalGAP, HACCP, FSSC 22000 u otras según el sector es la que abre las puertas del mercado global. ● Innovación y sofisticación de producto. Se trata del nivel más alto de sofisticación en la escalera. Empresas que ya son eficientes, digitalizadas y certificadas avanzan hacia la innovación de producto, la diferenciación y la sofisticación de su oferta. Este es el nivel que permite a Colombia subir en el Índice de Complejidad Económica y exportar productos de mayor valor agregado.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Rediseño del programa de Fábricas de Productividad con escala 3x. ● Lanzamiento del voucher de transformación digital. ● Convenios con ICONTEC, Bureau Veritas, SGS firmados. ● Decreto de articulación iNNpulsa-SENA-MinCiencias. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 50.000 empresas en nivel 1 (gestión básica). ● 7.500 empresas en nivel 2 (Lean). ● 3.000 empresas con ERP (nivel 3). ● 1.500 nuevas certificaciones. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 75.000 empresas atendidas en total (todos los niveles). ● 15.000 con Lean. 10.000 con ERP. 5.000 certificaciones nuevas. ● 1.000 proyectos de innovación. ● Productividad laboral: de USD 21.6 a USD 25/hora (más de 16%).

	<p>Apuestas estratégicas (8–10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Productividad laboral: USD 30 más/hora (cerrar 50% de la brecha con Chile). • PyMEs con ERP: de 5.9% a más de 25%. Colombia de puesto 61 a 50 en el GII. • Informalidad empresarial reducida de 56% a 40%. • Varias de las empresas intervenidas utilizan IA en el desarrollo de sus procesos y para el core de sus negocios. • El programa se autofinancia parcialmente con mayor recaudación tributaria de empresas formalizadas.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto reglamentario MinCIT que defina estructura interna de iNNpulsa para los 5 niveles del programa. • Convenio interadministrativo. SENA aporta infraestructura y formadores; iNNpulsa aporta metodología y seguimiento • Resolución iNNpulsa con criterios de habilitación, auditorías periódicas y mecanismo de exclusión por incumplimiento • Acuerdos con ICONTEC, Bureau Veritas, SGS, Cotecna para tarifas preferenciales y auditorías grupales • Convocatoria conjunta iNNpulsa-MinCiencias para proyectos de I+D aplicada empresa-universidad. • Convocatoria conjunta iNNpulsa-MinTIC-MinCIT para proyectos de transformación digital, incorporación de ERP/CRM. • Resolución Bancoldex que cree línea preferencial para empresas graduadas de niveles 2-3. Ampliación cupo FNG para empresas en programa. • Decreto Colombia Compra Eficiente: puntaje adicional en licitaciones para empresas con certificación de productividad iNNpulsa.
Costo fiscal	<p>COP 628.500 millones en 4 años (USD 157M). Gasto PGN directo: COP 113.125M/año (0.12% del presupuesto de inversión). El programa se autofinancia en 4-5 años por mayor recaudación tributaria de empresas formalizadas y más productivas.</p>

Comentado [5]: Revisar evaluación del programa de transformación digital de las MiPyme en el 2018. - Cuántas empresas aún continúan con CRM /ERP provisto por el programa?Cuál es el nivel de sostenibilidad de las CC?

8.2.4. Promover una estrategia nacional de reindustrialización ligera y Servicios Basados en Conocimiento (SBC)

La manufactura ligera se trata de industrias que transforman materias primas o insumos con procesos de complejidad media, intensivas en mano de obra calificada (no en capital fijo pesado), con cadenas de suministro más cortas y menores requerimientos de escala. Colombia ya tiene ventajas naturales en varias de ellas que no está explotando de forma estratégica.

Las cadenas donde Colombia tiene ventaja real

- Agroindustria y alimentos procesados: Colombia es el tercer país más biodiverso del mundo y tiene producción agrícola durante los 12 meses del año (no tiene estacionalidad, a diferencia de otros países de la región como Chile, Argentina o México). Pero exporta *commodities* agrícolas sin transformar como el café en grano, no café liofilizado; cacao en grano, no chocolate; frutas frescas, no pulpas congeladas ni snacks. La reindustrialización ligera aquí significa mover a Colombia del eslabón de productor de materia prima al de transformador de primer y segundo nivel. Un kilo de cacao en grano vale USD 3-4; un kilo de chocolate artesanal de origen único vale USD 25-40. La diferencia es manufactura ligera, tostado, conchado, temperado, empaque. No requiere una planta siderúrgica, requiere un taller de 200 metros cuadrados con equipos que cuestan USD 50.000-150.000.
- Cosmética y cuidado personal basados en biodiversidad: Colombia tiene más de 6.000 especies de plantas con potencial cosmético y farmacéutico. La manufactura de cosméticos naturales es ligera por definición: formulación, mezcla, envasado, etiquetado. La barrera de entrada no es el capital sino la certificación (registro INVIMA, certificación orgánica para exportación) y el acceso a compradores.
- Confección y textiles técnicos: Medellín ya tiene un cluster textil reconocido, pero estancado en fast fashion de bajo margen. La oportunidad no es competir con Bangladesh en camisetas baratas sino moverse a textiles técnicos (ropa deportiva de alto rendimiento, textiles médicos, uniformes industriales) y moda sostenible con trazabilidad. El metro de tela *commodity* vale USD 2-3; el metro de textil técnico vale USD 15-40. La infraestructura ya existe lo que falta es sofisticación del producto y conexión con compradores de nicho.
- Farmacéuticos genéricos y fitoterapéuticos: Colombia tiene capacidad instalada para producción de medicamentos genéricos (Tecnoquímicas, Procaps, Genfar) pero no la ha escalado a exportación regional. Centroamérica y el Caribe importan el 80% de sus medicamentos, muchos de ellos genéricos básicos que Colombia podría producir. Además, los fitoterapéuticos (medicamentos basados en plantas) son un mercado de USD 120.000M global, creciendo al 8% anual, donde la biodiversidad colombiana es una ventaja competitiva única.
- Empaques y envases sostenibles: la regulación europea (*Packaging and Packaging Waste Regulation*, vigente desde 2025) y las exigencias de ESG de grandes compradores están creando una demanda masiva de empaques biodegradables y reciclables. Colombia tiene producción de pulpa de caña (bagazo), fibras naturales y bioplásticos incipientes. La manufactura de empaques es ligera, intensiva en empleo y tiene demanda garantizada si se conecta con la cadena exportadora.

Colombia tiene su mayor ventaja subexplotada en los servicios. Los servicios exportables son la industria de mayor crecimiento en la economía global, representan el 54% del comercio mundial, y requieren exactamente lo que Colombia sí tiene: ubicación en zona horaria alineada con Estados Unidos, costos laborales competitivos frente a los mercados de destino, y una población joven y urbana.

Los sectores de servicios donde Colombia ya compite pero podría escalar son al menos cuatro:

- BPO y servicios empresariales: Colombia ya es el tercer destino de BPO en América Latina después de México y Brasil, con ciudades como Bogotá, Medellín y Barranquilla como hubs. Pero el BPO colombiano sigue concentrado en servicios de bajo valor (*call centers, back office*). El salto es moverse a KPO (*Knowledge Process Outsourcing*), análisis de datos, contabilidad especializada, servicios legales para mercado hispano de EE.UU., diseño de ingeniería. Esto requiere capital humano bilingüe.
- Software y servicios digitales: Colombia tiene un ecosistema *tech* creciente (Rappi es el unicornio más visible, pero hay cientos de empresas de *software* menos conocidas exportando). La ventaja es que el software no tiene costo logístico, el problema del 15.6% de costo logístico desaparece. Un desarrollador colombiano cuesta USD 25.000-45.000/año frente a USD 80.000-120.000 en EE.UU. La diferencia es margen puro para el comprador.
- Industrias creativas: cine, animación, videojuegos, publicidad, diseño. Colombia ya tiene incentivos fiscales para producción audiovisual (Ley 1556 de 2012) que han atraído producciones internacionales. Pero el incentivo está diseñado para atraer rodajes extranjeros, no para exportar producción colombiana. La animación y los videojuegos son manufactura digital no requieren puertos ni carreteras, solo talento y conectividad.
- Turismo de salud: Colombia ya es destino de turismo médico (odontología, cirugía plástica, oftalmología) con precios 40-60% menores que EE.UU. Pero es un mercado informal y fragmentado. Formalizarlo y escalarlo debería ser una apuesta de la reindustrialización de servicios.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Estrategia integral para la exportación de Servicios Basados en Conocimiento (SBC) y Manufactura Ligera.
Problema que resuelve	Colombia enfrenta desventajas logísticas estructurales (geografía compleja, infraestructura costosa) para competir en la exportación de manufactura pesada. Sin embargo, no está aprovechando al máximo su potencial en la exportación de servicios (software, BPO/KPO, industrias creativas, turismo de salud) y manufactura ligera (moda, agroindustria procesada), sectores que generan empleo joven y femenino de manera intensiva.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Lanzar un pacto nacional por el bilingüismo técnico (inglés para programación, salud y negocios) articulando al SENA con plataformas <i>EdTech</i> globales. Se requerirá que los graduados

	<p>universitarios en STEM tengan obligatoriamente un certificado B2/C1.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un marco regulatorio y tributario flexible para la instalación de Centros de Servicios Compartidos (Global Capability Centers - GCC) de multinacionales. • Implementar un régimen aduanero simplificado (Fast-Track) para la importación temporal de equipos tecnológicos y de manufactura ligera (maquila/ensamble de tecnología y confecciones), realizando inicialmente un piloto de 6 meses con la DIAN antes de escalar. • Crear fondos de capital semilla específicos para <i>Startups</i> tecnológicas e industrias creativas con vocación exportadora nativa (<i>born global</i>). • Crear programa de match con aceleradoras globales (Y Combinator, Endeavor, 500 Startups) para que empresas colombianas accedan a redes internacionales de clientes.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño del marco normativo para Centros de Servicios Compartidos y lanzamiento del pacto nacional de bilingüismo técnico. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instalación de 5 nuevos Global Capability Centers (GCC) focalizado en en ciudades con ecosistema existente; graduación de 20.000 jóvenes con nivel B2/C1 en inglés técnico y con empleo en sector exportador dentro de los 12 meses siguientes a la graduación. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Servicios Basados en Conocimiento (SBC) pasan de USD 3.200M a 5.000M. Aumento de la tendencia actual de crecimiento del 8% al 12%. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colombia consolidada como uno de los top 5 exportadores de servicios tecnológicos y KPO (Knowledge Process Outsourcing) de América Latina.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación MinTIC, MinEducación y MinComercio; modernización del régimen aduanero y de teletrabajo transfronterizo.

Comentado [6]: O simplemente ajustar el régimen de importacion temporal para que permita hacerlo.

Comentado [7]: Revisar estas metas.

Comentado [8]: Este tipo de articulaciones se hacían anteriormente bajo la iniciativa del sistema nacional de competitividad. Importante revisar la eficacia de estas articulaciones anteriormente, dado que durante este gobierno este sistema no estuvo funcionando.

Costo fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Bajo-Medio. Concentrado en subsidios a la formación de talento bilingüe/tecnológico y capital semilla. Retorno altísimo en formalización rápida e ingreso de divisas.
--------------	---

8.2.5. Distritos de innovación y manufactura avanzada (DIMA)

Crear DIMAs como zonas de crecimiento acelerado (ZCA) con el objetivo de avanzar en programas de reindustrialización inteligente que transformen el suelo de expansión en ecosistemas de alto valor agregado. Lo anterior, integra infraestructura logística de clase mundial (incluyendo redes 5G, fibra óptica dedicada y gemelo digital), energía limpia autogenerada (por medio de simbiosis industrial, granjas solares y micro-redes, y plantas de tratamiento de aguas industriales), centros de formación de talento in situ (en alianza con universidades y el SENA), y urbanismo humano (con equipamientos sociales, movilidad multimodal y VIS).

Así mismo, estos distritos operarán bajo una gerencia única que gestionará permisos, seguridad y mantenimiento, eliminando burocracia y garantizando que una empresa pueda establecerse y operar en menos de 6 meses, vinculando la eficiencia privada con el ordenamiento territorial sostenible.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Distritos de innovación y manufactura avanzada – DIMA.
Problema que resuelve	Fragmentación del suelo industrial, falta de personal calificado cerca de las plantas y altos costos operativos por deficiencias en servicios públicos y logística de última milla.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> Reglamentar polígonos de "interés prioritario industrial" en el POT con densificación permitida. Ejecutar infraestructura de servicios circulares (Redes de agua tratada, micro-redes eléctricas y fibra 5G). Focalizar incentivos fiscales (0% predial por 5 años) a empresas que certifiquen un 30% de empleados residentes en la zona de influencia. Fortalecer el "laboratorio de prototipado compartido". Financiar mediante bonos de infraestructura la conectividad vial de carga pesada segregada del tráfico urbano.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> Habilitación de ventanilla única express para licencias industriales. Seleccionar 3 territorios DIMA pilotos con mayor viabilidad urbanística y ambiental previa. <p>Resultados intermedios (2 años):</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ● Delimitación de las primeras 500 hectáreas. ● Licencia ANLA otorgada en menos de 6 meses. ● Una empresa ancla con más de 500 empleos firmada por DIMA piloto. ● 100% de cobertura en servicios públicos básicos en el polígono. ● Firma de 20 acuerdos de inversión ancla. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reducción del 25% en tiempos de exportación/importación. ● 5.000 técnicos graduados en el Centro de Formación del Distrito. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Réplica a 2 DIMAs adicionales con modelo APP probado. ● Autonomía energética del 30% con contratos PPA firmados (solar/biomasa). ● Consolidación como el principal nodo de exportación de servicios 4.0 del país.
Requisitos legales o institucionales	Creación de la Agencia de Desarrollo Industrial (ADI) o fortalecer una nueva gerencia en iNNpulsa como ente gestor; decreto de exención de impuestos locales supeditado a metas de empleo; reforma al estatuto tributario municipal; decreto presidencial para simplificación de trámites ambientales.
Costo fiscal	Orden de magnitud: Alto (CAPEX Inicial). Se estima una inversión pública inicial de \$80-200M USD por DIMA dependiendo de la escala (explorar APP tipo concesión para reducir inversión pública) recuperable vía plusvalía y aumento del recaudo de ICA en un 300% a partir del año 6.

8.2.6. Política industrial para la reactivación productiva y la sofisticación económica

El bajo crecimiento de Colombia no es coyuntural, sino el resultado de una estructura productiva con limitada sofisticación, baja productividad y una débil conexión entre formación de talento, inversión y capacidades empresariales. En este contexto, la estrategia propone un enfoque integral que actúa simultáneamente sobre la oferta (capital humano, innovación, capacidades empresariales) y la demanda (inversión, acceso a mercados, encadenamientos globales). La clave no está únicamente en incentivar sectores, sino en crear condiciones sistémicas donde las empresas puedan escalar, innovar y competir internacionalmente, bajo un entorno de seguridad multidimensional que reduzca la incertidumbre y habilite decisiones de largo plazo.

A medida que la política se despliega, su impacto esperado trasciende el aumento de la inversión y se orienta hacia una transformación estructural del aparato productivo. La articulación entre gobiernos subnacionales, sector privado y academia permite territorializar

la política industrial, adaptándola a vocaciones regionales y evitando enfoques homogéneos de bajo impacto. Paralelamente, la integración en cadenas globales de valor y la negociación de transferencia tecnológica facilitan la adopción de mejores prácticas y aceleran la convergencia productiva. En el largo plazo, esto configura una economía más diversificada, resiliente y orientada a la generación de empleo formal de calidad, con instituciones capaces de evaluar resultados, corregir fallas y evitar dinámicas de captura que históricamente han limitado la efectividad de este tipo de intervenciones.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Política industrial para la reactivación productiva y la sofisticación económica
Problema que resuelve	Colombia ha registrado un crecimiento económico bajo, con niveles de inversión inferiores a su promedio histórico y una productividad estancada. Esto se traduce en limitada generación de empleo formal de calidad, baja sofisticación productiva y débil inserción en cadenas globales de valor. Adicionalmente, existen brechas en habilidades laborales, desarticulación entre educación y sector productivo, y un entorno de inversión afectado por riesgos en seguridad (física, jurídica, energética y económica).
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecimiento de habilidades laborales, gerenciales y tecnológicas mediante programas de formación dual y certificación por competencias. ● Alineación del sistema educativo (técnico, tecnológico y universitario) con las demandas del sector productivo y tendencias globales. ● Fomento de emprendimientos con vocación internacional y escalabilidad. ● Atracción de inversión en sectores estratégicos mediante incentivos focalizados y estabilidad regulatoria. ● Negociación de transferencia de conocimiento, tecnología y mejores prácticas en acuerdos de inversión. ● Integración de empresas locales en cadenas globales de valor a través de programas de encadenamientos productivos. ● Identificación de sectores prioritarios con alto potencial de productividad y exportación. ● Implementación de sistemas de monitoreo y evaluación para medir impacto y evitar captura institucional. ● Articulación efectiva entre gobiernos subnacionales, sector privado y academia. ● Implementar un esquema de hiper-focalización sectorial que concentre los recursos técnicos y financieros del Estado en un máximo de 3 a 5 clústeres estratégicos (ej. agroindustria de alto valor, servicios tecnológicos/TI, y ciencias de la vida). Esta

	<p>priorización se definirá bajo criterios estrictos de ventajas comparativas reveladas, potencial de integración en cadenas globales de valor y capacidad de generación de empleo formal. Se sugiere utilizar el Índice de Complejidad Económica y el Índice de Potencial Exportador.</p>
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Metodología de selección de clústers publicada y de sectores estratégicos priorizados con criterios verificables. ● Instalación de mesas público-privadas a nivel nacional y regional. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Contratos de desempeño firmados con al menos 10 empresas ancla por clúster: metas de inversión y empleo verificables. ● Incremento en inversión privada en sectores priorizados. ● Incremento en la inversión privada en sectores priorizados. ● Mejora en indicadores de empleo formal y capacitación laboral. ● Primeros encadenamientos productivos consolidados con empresas internacionales. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Aumento sostenido de la productividad sectorial. Crecimiento de 0.5% adicional por año en sectores priorizados vs. línea base. ● Reducción de brechas entre formación educativa y demanda laboral. ● Consolidación de ecosistemas regionales de innovación y producción. <p>Apuestas estratégicas (8–10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Índice de Complejidad Económica de Colombia. Subir del puesto 66 al 55. ● Diversificación de la matriz productiva hacia sectores de mayor valor agregado. ● Inserción sólida en cadenas globales de valor. ● Crecimiento económico sostenido basado en innovación y capital humano.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Ajustes normativos para habilitar incentivos sectoriales focalizados y temporales. ● Fortalecimiento de capacidades de entidades de promoción productiva y de inversión. ● Creación o fortalecimiento de sistemas de evaluación de política pública con enfoque en resultados.

	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de coordinación nación–territorio para implementación de política industrial.
Costo fiscal	Orden de magnitud: Medio. Requiere recursos para formación, incentivos focalizados, fortalecimiento institucional y sistemas de evaluación. Estimación: \$10M – \$40M USD anuales, con alto retorno esperado vía mayor crecimiento, empleo formal y recaudo tributario.

8.2.7. Proyectos para el desarrollo regional

Estructuralmente las regiones no fallan por falta de ideas, sino por la incapacidad de convertirlas en proyectos viables, financiables y ejecutables. En este contexto, el instrumento propuesto actúa como un puente técnico e institucional entre las aspiraciones territoriales y las fuentes de financiación, organizando la demanda de inversión bajo criterios de pertinencia productiva y sofisticación técnica. La articulación con actores como Bancóldex, las cámaras de comercio y ProColombia no solo aporta músculo financiero y conocimiento de mercado, sino que introduce estándares que elevan la calidad de los proyectos desde su fase de diseño.

A medida que la política madura, su impacto se desplaza desde la estructuración puntual hacia la transformación del ecosistema regional. Las capacidades técnicas dejan de estar concentradas en el nivel central y se redistribuyen territorialmente, habilitando a las regiones para competir por recursos en igualdad de condiciones. En el largo plazo, esto configura un sistema descentralizado de desarrollo productivo, donde los proyectos no son respuestas aisladas, sino piezas de una estrategia coherente que conecta vocaciones locales con dinámicas globales, reduciendo brechas y aumentando la resiliencia económica del territorio.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Proyectos para el desarrollo regional
Problema que resuelve	Limitación en la capacidad de estructurar, atraer e implementar proyectos estratégicos de desarrollo a partir de las necesidades y potencialidades regionales. Esto responde a la ausencia de un instrumento regional eficaz para canalizar recursos nacionales (regalías, presupuesto general), privados e internacionales hacia iniciativas de alto impacto.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> Prospectiva de desarrollo regional y priorización de proyectos productivos basados en capacidades locales y retos globales. Es necesario tener estrategias diferenciadas por tipos de departamentos. Por ej, departamentos minero energéticos (diversificación), departamentos agrícolas (agroindustria), PDET (paz y formalización) y departamentos urbanos (servicios y tech). Estructuración técnica, legal y financiera de proyectos estratégicos.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecimiento de alianzas con entidades locales, nacionales e internacionales. ● Implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación de proyectos estructurados.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Identificación de un portafolio inicial de proyectos regionales priorizados. ● Activación de mesas técnicas con entidades como Bancóldex, cámaras de comercio y ProColombia. ● Decreto de simplificación Fondo de Regalías. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Consolidación de capacidades en agencias regionales (RedPro) para estructuración de proyectos. ● 10 proyectos con financiamiento conseguido (min USD \$5M c/u. ● 100 estructuradores regionales contratados y asignados. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Descentralización efectiva de capacidades técnicas de estructuración de proyectos. ● Incremento sostenido en la tasa de aprobación y financiación de proyectos regionales. Tasa de aprobación de proyectos regionales con fuentes externas, de 12% al 35%. <p>Apuestas estratégicas (8–10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Consolidación de un sistema regional autónomo de estructuración de proyectos. Inversión regional por habitante en departamentos PDET, incremento del 40% vs línea base. ● Incremento significativo en la inversión regional apalancada con recursos nacionales e internacionales.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Ampliación del mandato de entidades nacionales con presencia regional (como ProColombia, cámaras de comercio y Bancóldex) para incluir funciones de estructuración de proyectos. ● Decreto de simplificación fondo de regalías para financiar tanto la estructuración como la ejecución de proyectos estratégicos regionales alineados con el plan nacional de desarrollo.
Costo fiscal	<p>Orden de magnitud: Medio.</p> <p>Requiere principalmente recursos para fortalecimiento institucional, asistencia técnica y cofinanciación de estructuración. El costo puede oscilar entre \$5M – \$20M USD anuales, con alto potencial de apalancamiento de recursos externos (públicos y privados).</p>

8.2.8. Colombia carbono neutral

La política de Colombia carbono neutral redefine la propuesta de valor del país en el escenario global, desplazando el énfasis desde ventajas tradicionales hacia atributos ambientales estratégicos. En un contexto donde las decisiones de inversión están cada vez más condicionadas por métricas ESG, la capacidad de ofrecer energía limpia, procesos productivos sostenibles y acceso responsable a la biodiversidad se convierte en un determinante competitivo. Así, la política no solo busca atraer capital, sino reposicionar a Colombia dentro de las cadenas globales como un proveedor confiable de soluciones alineadas con la transición energética y la descarbonización.

En su evolución, el eje de la política pasa de la remoción de barreras regulatorias a la consolidación de ecosistemas productivos verdes a escala regional. La articulación entre entidades como ProColombia, iNNpulsa y Bancóldex permite estructurar proyectos que integran capacidades locales con demanda global, facilitando la llegada de actores internacionales y el desarrollo de encadenamientos productivos. A largo plazo, este enfoque no solo impulsa la inversión, sino que transforma la base productiva del país, orientándola hacia sectores de mayor sofisticación tecnológica y sostenibilidad, con efectos directos sobre la resiliencia económica y la inserción internacional.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Colombia carbono neutral
Problema que resuelve	Las empresas globales han incorporado criterios ESG y de ODS como condición para decidir inversiones y seleccionar proveedores, especialmente en energías renovables, economía circular, combustibles sintéticos y captura de carbono. Colombia enfrenta el reto de adaptarse a estos estándares para mantener competitividad en atracción de inversión y participación en cadenas globales de valor.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none">● Identificación y valoración de activos naturales estratégicos (energía limpia, agua, biodiversidad).● Desarrollo de marcos normativos e incentivos para energías limpias, hidrógeno verde, economía circular, biocombustibles y agricultura regenerativa, incluyendo energía nuclear.● Eliminación de cuellos de botella regulatorios en entidades como UPME, INVIMA y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.● Programas regionales de estructuración de proyectos con ProColombia, iNNpulsa Colombia y Bancóldex.● Promoción de proyectos de fabricación verde (SAF, metanol, energías renovables).● Crear el sello “Colombia hidrógeno verde” con una metodología alineada a los requisitos de la UE con el fin de abrir el mercado europeo.
Resultados esperados	Victorias tempranas (100 días):

	<ul style="list-style-type: none"> ● Portafolio inicial de proyectos verdes priorizados. Decreto de Fast-track para proyectos de menos de 50 MW. ● Mesas interinstitucionales para destrabar trámites. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Disminución de tiempos de aprobación de proyectos verdes de 14 meses a 6 meses. ● Sello Colombia hidrógeno verde según lineamientos de la UE. ● Proyectos estructurados en energías renovables y combustibles sintéticos. ● Mayor integración de empresas locales en cadenas sostenibles. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reducción en tiempos de licenciamiento. ● Marcos regulatorios consolidados para hidrógeno y SAF. ● IED verde por USD 2.000M verificada (energía solar, eólica, H2). <p>Apuestas estratégicas (8–10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Colombia como hub regional en energías limpias. Colombia en top 3 LATAM en créditos de carbono verificados. ● Ley de mercado de carbono aprobada. ● Integración en cadenas globales bajo estándares ESG.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Avance de la Ley de Hidrógeno y Ley de SAF. ● Fortalecimiento institucional de UPME, CREG, ANLA, Ministerio del Interior, CAR e INVIMA. ● Reforma a la ANLA para reducir de 14 a 6 meses el tiempo de licenciamiento ambiental para proyectos de energía renovable de menos de 50MW mediante vía rápida diferenciada (fast-track verde). Decreto presidencial. ● Ajustes normativos para habilitar nuevos esquemas de inversión (incluida energía nuclear). ● Ley de mercado de carbono aprobada que defina si Colombia optará por un mercado regulado o mantendrá el mercado voluntario como funciona actualmente.
Costo fiscal	Orden de magnitud: Medio-Alto. Inversión estimada entre \$20M – \$80M USD iniciales, con alto potencial de apalancamiento de inversión extranjera y financiamiento climático.

8.2.9. Régimen tributario para la transformación territorial (PDET/ZOMAC)

Crear un régimen tributario diferencial para acelerar la transformación económica de los territorios más afectados por la violencia en Colombia, considerando que desde la firma del Acuerdo de Paz se ha triplicado la creación de empresas en municipios PDET, el turismo ha crecido 152% y el recaudo de ICA ha aumentado 72%, aunque persisten problemas de sostenibilidad empresarial y baja inversión estructural.

Sobre esta base, se propone elevar el cupo de Obras por Impuestos de \$1,13 billones en 2025 a \$4 billones, introducir un descuento del 10% en renta para compras en municipios ZOMAC categoría 6 para dinamizar la demanda local, y otorgar exenciones de renta e IVA por 25 años para atraer inversiones ancla en Buenaventura y Tumaco, territorios que hoy aportan menos del 0,07% del recaudo nacional. Complementariamente, se propone reasignar más de \$1 billón anual en incentivos tributarios actualmente concentrados en beneficios urbanos hacia la logística rural.

Lo anterior con el objetivo de cerrar brechas territoriales mediante un aumento sustancial de la inversión privada, la formalización empresarial y el empleo, activando un proceso sostenido de desarrollo productivo y consolidación de la paz.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Régimen tributario para la transformación territorial
Problema que resuelve	Baja inversión privada, débil tejido empresarial, alta informalidad y limitada integración productiva en municipios afectados por la violencia (PDET/ZOMAC), lo que restringe el desarrollo económico sostenible pese a avances recientes.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Crear un régimen tributario diferencial para territorios priorizados. ● Ampliar el mecanismo de Obras por Impuestos hasta \$4 billones. Tener un Banco de Proyectos con al menos 100 proyectos preestructurados (listos para ejecutar) por la ART + FINDETER. ● Establecer descuentos tributarios a compras en municipios ZOMAC categoría 6 para dinamizar la demanda local. Antes de otorgar el incentivo territorial, la empresa beneficiaria debe acreditar que el 60% de sus proveedores en la zona tienen registro de Cámara de Comercio. ● Implementar exenciones de renta e IVA por 25 años para inversiones en Buenaventura y Tumaco con revisión obligatoria en el año 10. Si la empresa no logra la creación del 70% de los empleos comprometidos, la exención se reduce a la mitad por los siguientes años. ● Reasignar incentivos tributarios hacia transporte de carga rural en zonas afectadas. ● Coordinar incentivos fiscales con políticas de desarrollo productivo territorial.
Resultados esperados	<p>Impacto general: aumento de inversión, empleo formal, crecimiento empresarial y dinamización económica regional.</p> <p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reglamentación del régimen. ● Banco de proyectos pre-estructurados con al menos 100 proyectos listos para ejecutar. ● Ampliación del cupo de Obras por Impuestos. ● Lanzamiento de incentivos a compras locales.

	<p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Incremento en inversión privada en ZOMAC. Aumentar el 30% de la IED. ● Mayor supervivencia de MiPymes formales en PDET. Aumento de supervivencia del 60% de las MiPyme. ● Aumentar la ejecución de Obras por Impuestos de 62% a 85%. ● Aumento del empleo formal local. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Consolidación de clústeres productivos regionales. 3 clústers regionales con al menos 50 empresas encadenadas con una empresa ancla que genere más de 200 empleos por cluster. ● Reducción de brechas territoriales de desarrollo. ● Fortalecimiento de cadenas de valor locales. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Diseñar un plan de habilitación productiva del Pacífico (Buenaventura y Tumaco), que incluya la Policía, Defensoría e infraestructura portuaria. ● Integración económica sostenible de territorios PDET. ● Transformación estructural del modelo de desarrollo territorial.
Requisitos legales o institucionales	Reforma tributaria o ley específica para crear el régimen especial; ajustes normativos a Obras por Impuestos; reglamentación de nuevos descuentos y exenciones; rediseño de incentivos existentes; fortalecimiento institucional para implementación (DIAN, ART, MinHacienda).
Costo fiscal	Orden de magnitud: alto en el corto plazo por exenciones y descuentos (varios billones de pesos anuales), pero compensado parcialmente por reasignación de incentivos existentes y mayor recaudo futuro derivado del crecimiento económico y formalización.

8.3. Comercio Exterior

Este pilar agrupa las estrategias para fortalecer la inserción internacional de Colombia, diversificar mercados de exportación, mejorar la logística comercial, aprovechar los tratados de libre comercio vigentes, reorientar las entidades de promoción y financiamiento hacia el escalamiento exportador, atraer inversión extranjera directa y posicionar al país como destino de *nearshoring*.

8.3.1. Fortalecimiento de empresas exportadoras y diversificación de mercados

Fortalecer la base exportadora existente como estrategia costo-efectiva para sostener el empleo, las divisas y la estabilidad económica, priorizando la supervivencia y consolidación de empresas que ya participan en mercados internacionales. A través del fortalecimiento de ProColombia, se plantea desarrollar redes empresariales, inteligencia de mercados y estrategias de diversificación de destinos, con un enfoque selectivo dada la restricción de recursos públicos.

La meta central en el corto plazo es lograr que al menos 300 empresas exportadoras inicien ventas regulares en un mercado internacional adicional, reduciendo su dependencia de un solo destino y aumentando su resiliencia frente a choques externos. Complementariamente, se propone la creación de una red nacional de exportadores activos con acompañamiento técnico focalizado, especialmente para empresas en riesgo de deserción.

En conjunto, la estrategia busca profundizar capacidades exportadoras, diversificar mercados y fortalecer el tejido empresarial exportador como motor de crecimiento.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Fortalecimiento de empresas exportadoras y diversificación de mercados
Problema que resuelve	Alta vulnerabilidad de exportadores, concentración en pocos mercados y limitada diversificación que pone en riesgo empleo, divisas y estabilidad económica.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecer ProColombia como agencia estratégica de exportaciones. ● Crear redes nacionales de exportadores activos. ● Desarrollar inteligencia de mercados para diversificación. ● Focalizar acompañamiento en empresas en riesgo de deserción. ● Impulsar acceso a nuevos mercados internacionales.
Resultados esperados	<p>Impacto general: mayor resiliencia exportadora, diversificación de mercados y estabilidad económica.</p> <p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reorientación estratégica de ProColombia. ● Identificación de empresas exportadoras prioritarias. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Red nacional de exportadores operando. ● 12.000 exportadores clasificados en 4 categorías más modelo predictivo operativo y con una tasa de deserción reducida de 23% a 15%. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Mayor diversificación geográfica de exportaciones. Exportaciones a mercados fuera de EEUU y otros países de las Américas. Aumento del 14% al 22% del total NME. ● Reducción de dependencia de mercados únicos. ● 1.000 empresas exportando a mercados de alta exigencia (UE, Asia, Norteamérica) con ventas sostenidas por más de 12 meses. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Consolidación de una base exportadora más amplia, estable y sofisticada. Colombia en top 40 de Global Export Complexity Ranking.

Requisitos legales o institucionales	Fortalecimiento institucional de ProColombia; reasignación de recursos hacia promoción exportadora; articulación con sector privado.
Costo fiscal	Bajo-medio: principalmente reasignación y fortalecimiento institucional, con alto retorno en divisas y crecimiento.

8.3.2. Bancoldex: de banco de micronegocios a motor de escala exportadora

Bancoldex desembolsó \$3,8 billones en 2024, beneficiando a más de 100.000 empresas, de las cuales el 99% fueron mipymes. En 2025 los desembolsos subieron a \$4,86 billones para más de 97.000 empresas, de las cuales 73.000 fueron micronegocios vinculados a la economía popular. Los recursos específicos para exportadores en 2025 fueron apenas \$880.000 millones, una fracción modesta del total. Esto significa que Bancoldex no está financiando escala exportadora; se ha convertido en un instrumento de inclusión financiera.

La propuesta es recuperar el sentido original de Bancoldex, y reorientar un componente significativo de su cartera hacia el financiamiento de escala exportadora, con tres instrumentos específicos. Primero, una línea de crédito automático para capital de trabajo exportador, con tasas preferenciales vinculadas al desempeño exportador verificable: a mayor crecimiento en volumen o en número de destinos, mejores condiciones financieras. Segundo, fortalecimiento del programa de garantías específicas para comercio exterior, cubriendo operaciones complejas como cartas de crédito, forwards cambiarios y préstamos anticipados al exportador. Tercero, financiamiento de largo plazo para inversiones en capacidad productiva orientada a la exportación, incluyendo leasing de maquinaria y equipos.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Rediseño estratégico de Bancóldex para el escalamiento exportador.
Problema que resuelve	Bancoldex ha derivado hacia inclusión financiera genérica, destinando menos del 20% de su cartera a financiar escala exportadora. Los exportadores colombianos carecen de instrumentos para gestionar el riesgo de impago del comprador extranjero, ofrecer plazos competitivos y financiar la demanda de sus compradores en mercados emergentes, lo que limita estructuralmente el crecimiento de las exportaciones no minero-energéticas.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> Garantía de capital de trabajo exportador (hasta 90%), condicionada a exportaciones verificables y tasas vinculadas a desempeño. Seguro de crédito a la exportación contra riesgo comercial y político (cobertura 90-95%, costo < 1% del valor).

	<ul style="list-style-type: none"> • Buyer credit: financiamiento directo o garantías a compradores internacionales de productos colombianos. • Leasing y crédito de largo plazo (5-10 años) para expansión de capacidad productiva exportadora. • Plataforma digital de trade finance: descuento de facturas, cartas de crédito y factoring de cadena. • Construcción de capacidades institucionales: unidad de riesgo de país, red de corresponsalía y plataforma tecnológica.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rediseño de KPIs internos. • Hoja de ruta para transformación institucional. • Lanzamiento de garantía de capital de trabajo exportador. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguro de crédito a la exportación operativo. • Aumento del 50% en cartera destinada a comercio exterior. • Primeros buyer credits ejecutados. • Interoperabilidad DIAN verificable en 12 meses. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bancoldex financia directamente la expansión de capacidad productiva de al menos 1.000 PyMEs exportadoras. • Cartera exportadora de Bancoldex crece de 18% a 40% <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidación como ECA de clase mundial, comparable a Bancomext (México) o Korea Eximbank.
Requisitos legales o institucionales	<p>Modificación del mandato legal de Bancoldex para incluir emisión de seguros; ajuste de directrices de Junta Directiva y lineamientos de MinCIT y MinHacienda; coordinación con el FNG; posible creación de una ACCE como unidad especializada; acuerdos de corresponsalía internacional.</p>
Costo fiscal	<p>Medio. El seguro de crédito y las garantías de buyer credit implican riesgo contingente (no gasto inmediato), con primas que autofinancian parte del modelo. El capital semilla para la unidad de riesgo del país y la plataforma tecnológica es la inversión inicial más significativa. El retorno se mide en divisas, diversificación exportadora y reducción de la dependencia de materias primas.</p>

8.3.3. ProColombia: de promoción a facilitación activa de transacciones

ProColombia realizó en 2024 más de 200 actividades de promoción con la participación de 3.200 exportadores y 2.300 compradores de 62 países. Su labor se concentra en la ruta

exportadora, ferias internacionales, roadshows de inversión y posicionamiento de marca país. El objetivo es promoverlo como facilitador activo de transacciones comerciales, ayudando a consolidar la oferta de las firmas colombianas para acceder a compradores grandes que requieren volúmenes que ninguna empresa individual puede suplir.

La propuesta consiste en ampliar el mandato de ProColombia para que opere como agregador de oferta exportadora: identificar compradores internacionales con necesidades de volumen, agrupar productores nacionales que individualmente no alcanzan el umbral mínimo de pedido, y acompañar la negociación y cierre de contratos consolidados. Esta estrategia, que arranca desde la demanda, no desde la oferta, lleva a ProColombia a ir más allá de las ferias y la promoción; implica una función comercial activa que reduce la distancia entre la oferta fragmentada colombiana y la demanda internacional de escala.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	ProColombia como Agregador Comercial y Facilitador de Transacciones (B2B).
Problema que resuelve	La oferta colombiana está altamente fragmentada. ProColombia se ha enfocado en la promoción tradicional (ferias), dejando solas a las empresas frente a la barrera de la escala requerida por los grandes compradores internacionales.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar el mandato de ProColombia para actuar como <i>agregador</i> de oferta exportadora. • Identificar compradores internacionales de gran volumen (<i>demand-driven</i>) y agrupar a productores nacionales para cumplir con los umbrales mínimos de pedido. • Brindar acompañamiento comercial y jurídico especializado hasta el cierre financiero de los contratos consolidados.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de la "Unidad de Consolidación de Oferta" dentro de ProColombia y selección de 3 sectores piloto. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cierre de al menos 50 contratos internacionales de gran volumen utilizando el modelo de oferta agregada. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 15% de las exportaciones no minero-energéticas gestionadas por ProColombia se realizan bajo modelos de consorcio o agregación. • Tasa de conversión de ProColombia de 4% actual (asistentes a eventos que exportan) a 15% (empresas acompañadas que cierran contratos).

	Apuestas estratégicas (8-10 años): <ul style="list-style-type: none"> Reducción drástica de la mortalidad de pymes exportadoras al estar integradas estructuralmente a cadenas de suministro globales.
Requisitos legales o institucionales	Decreto de reestructuración de funciones comerciales de ProColombia; habilitación para operar consorcios de exportación.
Costo fiscal	Bajo. Principalmente reingeniería de procesos internos, capacitación comercial del personal y reasignación del presupuesto de promoción.

8.3.4. Revolucionar la logística para el comercio internacional

Según la Encuesta Nacional Logística 2024 del DNP, el costo logístico nacional se ubicó en 15,6% de la facturación empresarial, una mejora frente al 17,9% de 2022, pero aún muy por encima del promedio de 8% de los países de la OCDE. El transporte terrestre representa el 44,5% de ese costo. Más del 70% de la carga se mueve por carretera, con escasa integración multimodal. Colombia ocupa el puesto 66 entre 139 países en el Índice de Desempeño Logístico 2023 del Banco Mundial, con un puntaje de 2,9 sobre 5,0.

Los costos de transacción para exportar incluyen: tiempos de inspección en puertos (aunque los escáneres han reducido los tiempos significativamente en algunos casos), trámites aduaneros que aún requieren múltiples formularios y aprobaciones, requisitos fitosanitarios que deben gestionarse ante el ICA e Invima con procesos no siempre ágiles, y costos de certificación para acceder a mercados específicos.

La propuesta se compone de cuatro aristas: (i) acelerar la integración multimodal (especialmente la navegabilidad del río Magdalena y la conexión ferroviaria a puertos); (ii) consolidar la digitalización completa de los trámites aduaneros a través de la ventanilla única de comercio exterior de la DIAN; (iii) agilizar los procesos de certificación fitosanitaria y de calidad del ICA e Invima con equipos dedicados por cadena productiva; y (iv) reducir los sobrecostos portuarios eliminando cobros redundantes.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Estrategia Integral para la Eficiencia Logística y Facilitación del Comercio.
Problema que resuelve	Altos costos logísticos (15,6% de la facturación empresarial frente al 8% OCDE), alta dependencia del transporte terrestre, nula integración multimodal y cuellos de botella severos en inspecciones aduaneras y sanitarias en puertos.

Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Acelerar la integración multimodal priorizando la navegabilidad del río Magdalena y la conexión ferroviaria a los puertos. • Consolidar la digitalización 100% de trámites aduaneros a través de una versión mejorada de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). • Crear equipos de inspección conjunta (DIAN, ICA, INVIMA, Antinarcóticos) dedicados por cadena productiva para agilizar las revisiones físicas. • Eliminar regulatoriamente los sobrecostos y cobros portuarios redundantes.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto presidencial que ordena y reglamenta la inspección simultánea e integrada en puertos y aeropuertos. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción del 30% en los tiempos promedios de despacho aduanero y habilitación total de la VUCE 2.0. • Certificaciones ICA/INVIMA 100% electrónicas en 18 meses aceptadas por la FDA y EFSA vía acuerdo de reconocimiento mutuo. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción del costo logístico nacional al 12% de la facturación empresarial. • Reactivación de corredores intermodales clave de carga; 12 trámites VUCE identificados y digitalizados 100%. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costos logísticos y tiempos de exportación convergiendo con los estándares promedios de la OCDE.
Requisitos legales o institucionales	Fuerte articulación interministerial (MinTransporte, MinCIT, MinHacienda); fortalecimiento técnico e interoperabilidad de sistemas entre DIAN, ICA e INVIMA.
Costo fiscal	Alto (CAPEX para infraestructura multimodal) y medio (para digitalización y modernización aduanera). En lo que se refiere a la reingeniería de procesos internos, capacitación comercial del personal y reasignación del presupuesto de promoción el costo fiscal es bajo.

8.3.5. Tratados de libre comercio y diplomacia comercial activa

Colombia tiene 18 acuerdos comerciales vigentes con destinos que incluyen Estados Unidos (28,9% de las exportaciones), la Unión Europea (10,4%), México, Canadá, Chile,

Corea del Sur, el Triángulo Norte centroamericano, la CAN, CARICOM y EFTA, entre otros. Estos acuerdos contemplan la eliminación arancelaria, homologación de estándares técnicos, reconocimiento mutuo de certificaciones sanitarias y fitosanitarias, y procedimientos aduaneros simplificados. Sin embargo, Colombia aprovecha muy poco la liberación del comercio que tenemos actualmente.

Las certificaciones clave que nuestros exportadores necesitan —y que los TLC facilitan— incluyen: GlobalGAP para productos agrícolas, certificaciones orgánicas (USDA Organic, EU Organic), certificación FSC para madera y productos forestales, normas técnicas ISO para manufacturas, y registros sanitarios ante la FDA (Estados Unidos) y la EFSA (Unión Europea). La propuesta es que el gobierno va a apoyar directa e indirectamente para que el costo de estas certificaciones para exportadores con trayectoria verificable (reembolso parcial contra factura, certificación conjunta para consorcios, convenio con organismos certificadores son alternativas).

La diplomacia comercial debe pasar de negociar tratados a implementarlos activamente. Se propone crear equipos conjuntos entre el ICA, el Invima y las oficinas comerciales de ProColombia en el exterior, dedicados a resolver producto por producto, mercado por mercado, las barreras fitosanitarias y regulatorias que impiden la entrada efectiva de productos colombianos. El éxito del aguacate Hass en mercados internacionales tomó años de negociación técnica; El esfuerzo se va a replicar sistemáticamente, cada uno con sus necesidades específicas, para café especial (requiere escala y posicionamiento), frutas exóticas (necesidades fitosanitarias y sanitarias), flores (logística – cadena de frío aérea y fuerte competencia mundial.), productos de madera (certificaciones específicas) y cárnicos (varios), entre otros.

Así mismo, varios TLC tienen pendientes medidas que se pueden ampliar y que permitirían ser mucho más competitivos a nivel mundial. Por ejemplo, en el TLC con los USA la acumulación de origen con otros países de la región fue un tema que quedó abierto para futuras negociaciones. Esta ampliación en las negociaciones permitiría a Colombia ser mucho más competitivo en el mercado internacional, pero aún se requiere sentarse a la mesa y ampliar estas posibilidades.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Aprovechamiento activo de los Tratados de Libre Comercio vigentes y diplomacia comercial basada en implementación
Problema que resuelve	Colombia tiene 18 acuerdos comerciales vigentes, pero aprovecha solo una fracción de las preferencias negociadas. Aunque el TLC con EE.UU. ha permitido un incremento del 39,1% en subpartidas exportadas y un 30% más de empresas exportadoras frente a 2012, persisten dependencia en sectores tradicionales, baja infraestructura logística y necesidad de cerrar brechas tecnológicas y de calidad. Las barreras no arancelarias (fitosanitarias, regulatorias, de certificación) siguen siendo la principal traba para convertir el acceso negociado en ventas reales. A ello se suma que varios TLC tienen pendiente la

	ampliación de disposiciones sobre reglas de origen y acumulación regional, lo que limita la competitividad de la manufactura colombiana ensamblada con insumos de terceros países.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de apoyo a certificaciones internacionales. El gobierno subsidiará o reembolsará parcialmente el costo de certificaciones clave (GlobalGAP, USDA Organic, EU Organic, FSC, ISO, FDA, EFSA) para exportadores con trayectoria verificable. Los mecanismos incluyen reembolso contra factura, certificación conjunta para consorcios exportadores y convenios con organismos certificadores internacionales. • Equipos de implementación de TLC por producto y mercado. Crear unidades conjuntas ICA-Invima-ProColombia dedicadas a resolver, producto a producto y mercado a mercado, las barreras fitosanitarias y regulatorias vigentes. El modelo replica la experiencia del aguacate Hass y lo aplica sistemáticamente a: café especial (escala y posicionamiento), frutas exóticas (barreras fitosanitarias), flores (logística de cadena de frío aérea), madera (certificaciones FSC), cárnicos (requisitos sanitarios por mercado) y otros con potencial identificado. • Agenda activa de ampliación de reglas de origen y acumulación regional. El MinCIT liderará un proceso de diplomacia comercial con los países con los que existen TLC vigentes para ampliar las disposiciones de origen, incluyendo acumulación de origen con terceros países (especialmente en el TLC con EE.UU.). Esto permitiría que manufactura ensamblada en Colombia con componentes regionales acceda a preferencias arancelarias, ampliando las posibilidades de integración en cadenas regionales de valor. • Sistema de monitoreo de aprovechamiento por acuerdo, sector y empresa. Crear un tablero de seguimiento que permita identificar en tiempo real qué sectores y acuerdos están siendo sub-aprovechados, para priorizar la acción diplomática y técnica.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño del programa de subsidio a certificaciones. • Identificación de las 10 barreras no arancelarias prioritarias por mercado. • Conformación de los equipos ICA-Invima-ProColombia. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al menos 500 exportadores certificados con apoyo público en mercados con TLC. • Primeras barreras no arancelarias eliminadas para 3 productos priorizados. • Inicio de negociaciones formales sobre acumulación de origen.

	<p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción medible en el número de barreras sanitarias y fitosanitarias activas. • Nuevas subpartidas exportadas bajo preferencias arancelarias. • Primeros encadenamientos regionales aprovechando acumulación de origen. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colombia aprovecha de forma sostenida más del 70% de las preferencias negociadas en sus TLC. • Posicionamiento de Colombia en cadenas regionales de valor con manufactura de mayor contenido nacional e integrado.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación institucional formal entre ICA, Invima, ProColombia y MinCIT con mandato claro de coordinación. • Creación de equipos técnicos permanentes de implementación de TLC. • Presupuesto específico para el programa de subsidio a certificaciones. • Apertura de mesa técnica formal con EE.UU. y UE para la agenda de acumulación de origen.
Costo fiscal	<p>Bajo-medio. El programa de subsidio a certificaciones es el mayor componente de costo directo: se estima un costo entre \$30.000 y \$80.000 millones anuales para llegar a 500-1.000 empresas, con retorno directo en divisas. El costo de los equipos conjuntos es principalmente de coordinación institucional, no de gasto nuevo. La agenda de acumulación de origen no tiene costo fiscal directo; es costo diplomático y de negociación. El retorno en exportaciones adicionales supera ampliamente la inversión.</p>

8.3.6. Atraer activamente inversión extranjera y apalancar el *nearshoring*

La atracción de inversión extranjera directa ha sido la piedra angular del desarrollo industrial de varios países de la región, como es el caso de México. Tener una política clara de atracción de inversión que permita definir los sectores prioritarios para Colombia es necesario para avanzar con esta política. Así mismo, ProColombia como ejecutor de la estrategia debe tener claro a qué debe apuntarle.

Una estrategia necesaria es la relocalización de inversión extranjera desde otros continentes hacia Colombia con el fin de acercar las cadenas globales de suministro, principalmente de EEUU. Esta estrategia conocida como en el *nearshoring* es sin duda una oportunidad para atraer inversión extranjera con un enfoque industrial que permita generar más y mejor empleo.

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Atracción de Inversión Extranjera Directa y apalancamiento del <i>nearshoring</i>

<p>Problema que resuelve</p>	<p>La IED en Colombia cayó 17,6% en 2024, a un total de US\$10.808 millones. Para ser competitivo en el contexto del <i>nearshoring</i> es fundamental garantizar la seguridad jurídica, mejorar la infraestructura y eliminar barreras burocráticas. Colombia compite no solo con países de América Latina como México, sino también a nivel global. La caída refleja un problema de fondo: no existe una estrategia activa, segmentada y sostenida de atracción de inversión con foco industrial. ProColombia opera con un mandato de promoción amplia, sin una unidad especializada en grandes inversiones ancla. La IED que llega sigue concentrada en sectores extractivos, mientras que manufactura apenas recibió el 14,2% de los flujos en el tercer trimestre de 2025, y servicios financieros y empresariales el 27,9%. Colombia no tiene un portafolio de inversión industrial diferenciado, ni mecanismos de <i>fast-track</i> regulatorio para inversiones de alto impacto.</p>
<p>Líneas de acción</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Portafolio "Nearshoring 2.0": más allá de los incentivos tributarios. Diseñar un portafolio de atracción de inversión que vincule los beneficios fiscales a compromisos verificables de absorción tecnológica, formación de talento técnico y bilingüe local, y encadenamientos con proveedores nacionales. El objetivo es atraer inversión que transforme el aparato productivo, no solo que busque mano de obra barata. ● Unidad de IED Ancla en ProColombia. Crear una unidad especializada que prospecte y negocie directamente con ejecutivos C-Level de las 500 principales empresas globales en los sectores priorizados (manufactura avanzada, dispositivos médicos, aeroespacial, tecnología, agroindustria de valor agregado). La Unidad ofrecerá paquetes de instalación "llave en mano" con acceso a suelo industrial en los DIMAs, provisión de energía limpia, programas de talento pre-entrenado y <i>fast-track</i> regulatorio de establecimiento. ● <i>Fast-track</i> regulatorio para inversiones ancla. Crear un mecanismo de ventanilla única con plazos máximos vinculantes (6 meses desde la solicitud hasta la operación) para inversiones superiores a US\$50 millones en sectores priorizados. Involucra la coordinación obligatoria entre MinCIT, Planeación, autoridades ambientales y entidades territoriales. ● Seguridad jurídica y estabilidad normativa como palanca de atracción. Sectores como energía, tecnología y minerales estratégicos presentan grandes oportunidades que deben ser respaldadas con normativas claras y estables. Esto incluye la firma de contratos de estabilidad jurídica para inversiones de largo plazo y la creación de un mecanismo de resolución ágil de disputas regulatorias.

	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda sectorial priorizada y mapa de oportunidades. Definir los 5-7 sectores con mayor potencial de nearshoring para Colombia (con criterios de ventaja comparativa, cadenas globales en reconfiguración y capacidad de absorción nacional) y desarrollar para cada uno un portafolio de proyectos bandera con terrenos identificados, infraestructura disponible, talento mapeado y cadena de proveedores potenciales.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la Unidad de IED Ancla en ProColombia. • Definición de los 5-7 sectores priorizados para nearshoring. • Diseño del mecanismo de fast-track regulatorio. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inversión extranjera directa superior a US\$15.000 millones anuales (recuperar y superar el nivel de 2023). • Al menos 10 inversiones ancla con compromisos formales de instalación en sectores priorizados. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manufactura pasando del 14% al 20% más de la IED recibida. • Encadenamientos verificables con proveedores locales en al menos el 30% de las nuevas operaciones. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colombia posicionada como el segundo destino de nearshoring en América Latina (después de México), con una base industrial diversificada y de mayor valor agregado.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma del mandato de ProColombia para incluir la función de negociación directa de grandes inversiones. • Creación del mecanismo de fast-track regulatorio (requiere coordinación interinstitucional y posiblemente decreto presidencial). • Marco de contratos de estabilidad jurídica actualizado. • Articulación explícita con la política de DIMAs (sección 8.2.5) como infraestructura de recepción.
Costo fiscal	<p>Bajo-medio en inversión pública directa: La Unidad de IED Ancla tiene un costo operativo estimado de US\$3-8 millones anuales (equipo especializado, inteligencia de mercados, viajes y eventos de alto nivel). Los incentivos tributarios de los contratos de estabilidad son gasto fiscal diferido con retorno en empleo, recaudo e IVA. El fast-track regulatorio es principalmente un costo de coordinación, no fiscal. El mayor costo es la pérdida de IED si el país no actúa: cada punto porcentual de IED de manufactura representa centenares de millones en divisas y miles de empleos formales.</p>

8.4. Turismo

8.4.1. Reforma fiscal para la competitividad del sector turístico colombiano

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Reforma fiscal para la competitividad del sector turístico colombiano
Problema que resuelve	<p>El turismo colombiano opera con una de las estructuras tributarias más onerosas de América Latina. El IVA del 19% sobre alojamiento —frente al 6% en Portugal, 10% en Uruguay y 8% en Perú— encarece el destino y deprime la demanda interna. Los datos muestran que el turismo doméstico cayó 5,5% en 2024 versus 2023 (-96.106 turistas) y el PIB de alojamiento y comida bajó 3,8% en el mismo periodo (DANE / Cotelco, 2026).</p> <p>A eso se suma una sobretasa energética que eleva el costo operativo hotelero entre el 8% y el 18% de los gastos totales —en un contexto donde Colombia ya es el segundo país más caro de Suramérica en energía, a USD 0,211 por kWh frente a USD 0,154 de Brasil o USD 0,097 de Ecuador. El sector cerró 2025 con ingresos reales en caída del -2,9% versus 2024.</p> <p>Sin corrección fiscal, Colombia no puede competir en precio con sus vecinos ni estimular la demanda interna que el Plan 12M necesita como base.</p>
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Reducir el IVA sobre alojamiento turístico del 19% al 5%, con mecanismo de compensación fiscal. ● Eliminar la sobretasa energética para el sector hotelero y los prestadores turísticos formales. ● Crear un fondo parafiscal de la hotelería financiado con aportes sectoriales para promoción, modernización y formalización. ● Habilitar pagos de alojamiento con tarjeta de crédito en cuotas sin interés para estimular turismo doméstico. ● Establecer incentivos tributarios temporales y focalizados para inversión en infraestructura turística en destinos emergentes. ● Articular la reforma con el sistema de Obras por Impuestos para canalizar inversión privada hacia territorios con déficit de infraestructura turística.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Radicación del proyecto de ley de reducción de IVA al alojamiento. ● Decreto de eliminación de sobretasa energética para el sector. ● Lanzamiento del fondo parafiscal hotelero con reglamento operativo. <p>Resultados intermedios (2 años):</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ● Recuperación del turismo doméstico: +8% sobre la línea base 2024. ● Ocupación hotelera promedio nacional superior al 60%. ● Reducción del 15% en costos operativos de establecimientos que acceden al beneficio energético. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Marco tributario turístico estabilizado y competitivo frente a la región. ● Fondo parafiscal operando con recursos de al menos COP 200.000 millones anuales. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Colombia consolidada entre los destinos de menor presión fiscal al turismo en América Latina. ● Turismo doméstico como base de estabilización del sector frente a choques externos.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Reforma tributaria o ley específica para tarifas diferenciales de IVA al alojamiento. ● Decreto reglamentario de eliminación de sobretasa energética con base en Ley 1558 de 2012. ● Ley o decreto para crear el fondo parafiscal sectorial. ● Coordinación MinCIT, MinHacienda, DIAN y Superintendencia Financiera para los esquemas de pago diferido. ● Reglamentación del mecanismo de Obras por Impuestos para proyectos turísticos.
Costo fiscal	Orden de magnitud: medio. El recaudo actual por IVA de alojamiento es de COP 512.705 millones. Proyecciones estiman recaudo adicional por mayor ocupación y formalización de COP 171.012 millones, reduciendo el costo neto fiscal. La eliminación de la sobretasa energética tiene impacto en tarifas industriales reguladas. El retorno en empleo, divisas y formalización compensa el costo en un horizonte de 3-4 años (Cotelco / IATA, 2026).
Propuestas del Plan 12M que integra	Propuestas del Plan 12M: 11, 12, 13, 14. Propuestas de los 30 documentos: COTELCO (1, 2, 4, 5), IATA (251), ACOTUR (231), Peñalosa (217, 218), Galán (8). Eje MEDEX: Competitividad fiscal para sectores estratégicos (6.2.1).

8.4.2. Política nacional de conectividad aérea orientada al crecimiento turístico

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Política nacional de conectividad aérea orientada al crecimiento turístico
Problema que resuelve	El límite físico del turismo internacional es el número de asientos disponibles. Ninguna campaña de promoción lleva más visitantes de los que los aviones pueden transportar. La identidad estructural del sector

	<p>es Visitantes = Asientos aéreos × Factor de ocupación × Proporción de turistas reales.</p> <p>Colombia necesita aproximadamente 850 nuevas frecuencias internacionales semanales para alcanzar la meta de 12 millones de visitantes. El aeropuerto El Dorado concentra el 35,88% de los visitantes internacionales del país y está aproximándose a sus límites operativos. Medellín (26,33%) y Cartagena/Barranquilla (18,40% entre los dos) no reciben vuelos intercontinentales directos a escala suficiente.</p> <p>En paralelo, la estructura tributaria sobre el transporte aéreo hace a Colombia uno de los destinos más caros de acceder: las tasas e impuestos representan el 30% del precio de un tiquete doméstico y el 51,2% del precio de un tiquete internacional (IATA, 2025).</p>
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Reducir el IVA sobre tiquetes aéreos del 19% al 5% y el IVA sobre Jet A-1 del 19% al 5%. ● Revisar la estructura de tasas aeroportuarias domésticas e internacionales para mejorar competitividad. ● Implementar las recomendaciones del Estudio de Capacidad de El Dorado elaborado por IATA (2023). ● Habilitar a Medellín, Cali y Cartagena como aeropuertos receptores de vuelos intercontinentales directos. ● Desarrollar aeropuertos regionales como palanca de conectividad hacia destinos emergentes. ● Impulsar una política de cielos abiertos selectiva con mercados emisores estratégicos. ● Articular apertura de rutas con estrategia de promoción internacional y apertura de nuevos destinos.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Radicación de la reforma tributaria sobre tiquetes y combustible de aviación. ● Inicio de negociaciones de cielos abiertos con los 5 mercados emisores prioritarios. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reducción del 20% en el precio promedio del tiquete internacional hacia Colombia. ● Al menos 3 aeropuertos regionales con nuevas rutas internacionales activadas. ● Crecimiento de 15% en frecuencias internacionales totales. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Colombia operando con política plena de cielos abiertos en los mercados estratégicos. ● El Dorado ampliado con Fase 3 en operación. ● Medellín y Cartagena con vuelos intercontinentales directos operando.

	<p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Colombia como hub aéreo regional con más de 10 aeropuertos con conexiones internacionales directas. ● Reducción del 40% en el peso de impuestos sobre el precio del tiquete internacional.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Reforma tributaria para IVA sobre tiquetes y Jet A-1 (requiere ley). ● Revisión de la regulación aeronáutica de tasas (Aerocivil / decreto). ● Negociaciones bilaterales de cielos abiertos (Cancillería + MinTransporte). ● Inversión pública en infraestructura aeroportuaria regional (concesiones / ANI). ● Coordinación MinCIT, MinTransporte, Aerocivil y ProColombia.
Costo fiscal	<p>Orden de magnitud: alto en impacto fiscal por reducción de IVA, medio en inversión directa. IATA estima que la reducción del IVA sobre tiquetes generaría USD 2.800 millones adicionales anuales para la economía colombiana. La infraestructura aeroportuaria se financia principalmente a través de concesiones privadas. La relación costo-beneficio es favorable: cada punto porcentual de reducción de tasas aéreas genera más visitantes que el equivalente en inversión promocional.</p>
Propuestas del Plan 12M que integra	<p>Propuestas del Plan 12M: 16, 53, 54. Propuestas de los 30 documentos: IATA (249, 250, 251, 252, 253), ACOTUR (230, 231), COTELCO (7), Peñalosa (213, 214), Pinzón (3). Eje MEDEX: Política industrial sectores estratégicos — transporte aéreo (6.2.5).</p>

8.4.3. Ley Marco de Turismo, continuidad institucional y gobernanza de largo plazo

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Ley Marco de Turismo, continuidad institucional y gobernanza de largo plazo
Problema que resuelve	<p>El mayor problema estructural del turismo colombiano es que cada gobierno rehace o ignora lo que construyó el anterior. Las políticas turísticas mueren con el cambio de ministro, los equipos técnicos se disuelven, los proyectos quedan inconclusos y el sector se reinicia cada cuatro años. Ese ciclo destruye valor acumulado, desalienta la inversión de largo plazo y le impide al sector consolidarse como industria madura. A eso se suma una institucionalidad que debate si el turismo merece un Ministerio propio o si el Viceministerio tiene la fuerza necesaria para coordinar intersectorialmente un sector que depende de infraestructura,</p>

	seguridad, medio ambiente, relaciones exteriores y hacienda al mismo tiempo.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Expedir una Ley Marco de Turismo como Política de Estado con plan de diez años, metas de impacto territorial y presupuesto plurianual garantizado. ● Crear un equipo técnico permanente inamovible ante cambios de gobierno, responsable del seguimiento de metas con indicadores públicos y verificables. ● Constituir un Consejo Técnico Permanente nacional con representación pública, privada y comunitaria. ● Crear Consejos de Destino territoriales cuya existencia sea condición de acceso a fondos y programas del nivel nacional. ● Fortalecer el Viceministerio de Turismo o evaluar la pertinencia de un Ministerio independiente con base en criterios técnicos. ● Reorientar FONTUR articulándolo con Bancoldex, cooperación internacional y fondos concursables. ● Blindar el presupuesto de promoción internacional con asignación plurianual.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Radicación de la Ley Marco de Turismo en el Congreso. ● Conformación del equipo técnico permanente y del Consejo Técnico Nacional. ● Decreto de fortalecimiento institucional del Viceministerio o apertura del debate sobre Ministerio. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ley Marco aprobada y reglamentada. ● Al menos 20 Consejos de Destino territoriales operativos. ● FONTUR reorientado con nuevos lineamientos estratégicos. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Continuidad institucional demostrada: presupuesto plurianual ejecutado y metas del plan con seguimiento público. ● Modelo de gobernanza turística reconocido como referente regional. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Colombia con política turística de Estado que trasciende cuatro gobiernos consecutivos. ● Sistema de indicadores de impacto territorial del turismo operando con datos anuales verificables.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley Marco de Turismo (trámite legislativo ordinario). ● Decreto de reestructuración del Viceministerio o proyecto de ley de creación del Ministerio. ● Reforma reglamentaria de FONTUR. ● Acto administrativo para Consejo Técnico Permanente y Consejos de Destino.

	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación con DNP para la inclusión del Plan 12M en el Plan Nacional de Desarrollo.
Costo fiscal	Orden de magnitud: bajo-medio. Principalmente costos institucionales y operativos. El blindaje presupuestal plurianual no genera gasto nuevo sino certeza de ejecución. La creación del Ministerio —si se elige esa vía— tiene un costo de instalación y estructura que debe dimensionarse en el proceso de diseño institucional. El retorno en inversión privada atraída por certeza jurídica y continuidad supera ampliamente el costo de la institucionalidad.
Propuestas del Plan 12M que integra	Propuestas del Plan 12M: 35, 36, 52. Propuestas de los 30 documentos: ACOTUR (222, 223, 229, 230), FEDEC (7, 8), Rafael Nieto (7), ANATO (198), Pinzón (9). Eje MEDEX: Fortalecimiento institucional para la competitividad (6.2.3).

8.4.4. Sistema nacional de seguridad turística y protocolo de reacción ante crisis

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Sistema nacional de seguridad turística y protocolo de reacción ante crisis
Problema que resuelve	<p>La percepción de inseguridad es el primer factor de disuasión del turismo internacional hacia Colombia y uno de las principales limitantes del turismo doméstico. Entre enero y septiembre de 2025 se registraron aproximadamente 700 bloqueos viales que representaron 10.930 horas sin circulación y COP 1,9 billones en pérdidas (Colfecar, 2025). La correlación con caídas en ocupación hotelera en los departamentos afectados es directa y documentada (Cotelco, 2026).</p> <p>Además, varios destinos con alto potencial turístico siguen bajo alertas de viaje internacionales o con presencia de economías ilegales que impiden su desarrollo. Colombia tiene territorios en posconflicto con activos naturales extraordinarios que no pueden activarse turísticamente por ausencia de Estado o control territorial.</p>
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un sistema nacional de seguridad turística permanente que articule fuerza pública, autoridades locales y el sector privado. • Establecer un protocolo obligatorio y ejecutable de reacción inmediata ante bloqueos en corredores turísticos estratégicos. • Desarrollar una estrategia específica de recuperación de destinos con alertas de viaje o presencia de economías ilegales. • Implementar corredores turísticos seguros con presencia institucional diferenciada en los ejes de mayor flujo.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Activar el turismo en zonas de posconflicto como herramienta de seguridad preventiva, desarrollo económico y presencia del Estado. ● Modernizar procesos aduaneros y migratorios para reducir fricciones de entrada al país.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Decreto del protocolo nacional de reacción ante bloqueos en corredores turísticos. ● Conformación de la Mesa Nacional de Seguridad Turística. ● Identificación y priorización de los 10 destinos con alertas de viaje a intervenir. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reducción del 40% en el tiempo promedio de resolución de bloqueos en corredores turísticos. ● Al menos 5 destinos removidos de listas de alertas de viaje internacionales. ● 3 territorios de posconflicto con productos turísticos activos y operadores certificados. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Colombia con índice de percepción de seguridad turística en el cuartil superior de América Latina. ● Sistema de seguridad turística operando en los 32 departamentos. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Colombia posicionada como "Destino Seguro" en mercados emisores estratégicos. ● Territorios de posconflicto integrados al circuito turístico nacional con impacto económico medible.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Decreto presidencial del protocolo de bloqueos y la Mesa Nacional de Seguridad Turística. ● Coordinación MinDefensa, MinInterior, MinCIT y autoridades territoriales. ● Modernización de sistemas migratorios (Migración Colombia / Cancillería).

	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de desarrollo territorial integrado para zonas de posconflicto (ART / MinCIT). • Articulación con Cancillería para gestión de alertas de viaje internacionales.
Costo fiscal	Orden de magnitud: bajo-medio. Los protocolos institucionales y de coordinación no generan gasto significativo. La intervención en destinos con alertas de viaje requiere inversión pública en presencia institucional, infraestructura básica y programas productivos, que puede canalizarse a través de mecanismos existentes como Obras por Impuestos y ZOMAC. El beneficio potencial —recuperar destinos hoy fuera del mapa turístico— es de alto impacto.
Propuestas del Plan 12M que integra	Propuestas del Plan 12M: 4, 5, 6, 7, 8. Propuestas de los 30 documentos: FEDEC (2, 3, 4, 5), COTELCO (9, 10), Pinzón (2), Vicky Dávila (5, 6), Rafael Nieto (2), Fajardo (4), ANATO (196), ACOTUR (224), Cárdenas (1), Abelardo (1, 7, 8), MEDEX (6, 7). Eje MEDEX: Política industrial sectores estratégicos — seguridad (6.2.5); Desarrollo territorial productivo (6.5).

8.4.5. Plan nacional de infraestructura turística para habilitar destinos y desconcentrar el turismo

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Plan nacional de infraestructura turística para habilitar destinos y desconcentrar el turismo
Problema que resuelve	<p>El turismo colombiano está hipercentralizado. Bogotá, Cartagena y Medellín concentran más del 80% de los visitantes internacionales. Territorios con condiciones naturales que compiten directamente con los principales destinos de la región —Barú, Tierrabomba, Palomino, La Guajira, el Pacífico— carecen de infraestructura básica que haga posible la inversión hotelera privada. El costo de construcción de un hotel en estos destinos es entre un 25% y un 40% superior al de destinos con infraestructura completa, precisamente por la necesidad de construir sistemas de tratamiento propios (Capítulo 2, Diagnóstico Plan 12M, 2026).</p> <p>Al mismo tiempo, varios destinos consolidados enfrentan saturación en temporada alta, con ocupación hotelera superior al 90% en Cartagena y San Andrés, sin que exista capacidad adicional para absorber el crecimiento que el Plan 12M requiere.</p>
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar un plan nacional de infraestructura turística diferenciado: agua, saneamiento y energía en destinos emergentes; ampliación de capacidad en destinos consolidados saturados.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Priorizar corredores turísticos estratégicos con inversión articulada entre vialidad, aeropuertos, señalización y equipamientos. ● Usar el mecanismo de Obras por Impuestos ampliado para canalizar inversión privada hacia infraestructura en destinos con déficit. ● Desarrollar alianzas público-privadas específicas para infraestructura turística en destinos estratégicos emergentes. ● Articular inversión en infraestructura con la política de destinos sostenibles y capacidad de carga. ● Garantizar conectividad digital en todos los destinos como condición habilitante de comercialización y operación.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Identificación y priorización de los 15 destinos emergentes estratégicos con planes de inversión. ● Lanzamiento de convocatoria de Obras por Impuestos para infraestructura turística. ● Apertura de ventanilla única para licencias y permisos de proyectos turísticos. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Al menos 5 destinos emergentes con infraestructura básica habilitada para inversión hotelera. ● 3 nuevos corredores turísticos señalizados y con equipamientos mínimos operativos. ● Reducción del 30% en tiempos de licenciamiento para proyectos turísticos. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 15 destinos emergentes con capacidad hotelera nueva operando. ● Distribución territorial del turismo: participación de nuevos destinos superior al 30% del total nacional. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Colombia con 30 destinos internacionalmente competitivos distribuidos en las cinco regiones del país. ● El triángulo Bogotá-Cartagena-Medellín representando menos del 40% del flujo total de visitantes.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Ampliación del mecanismo de Obras por Impuestos hacia infraestructura turística (requiere ajuste normativo). ● Coordinación MinCIT, MinVivienda, MinTransporte, DNP y entidades territoriales. ● Marco regulatorio para alianzas público-privadas en infraestructura turística. ● Inversión del Presupuesto General de la Nación con destinación específica a infraestructura turística habilitante.

	<ul style="list-style-type: none"> Reglamentación de ventanilla única para proyectos turísticos (Ley 1558 de 2012 y sus decretos).
Costo fiscal	Orden de magnitud: alto en inversión de capital. La infraestructura básica (agua, saneamiento, energía) en destinos emergentes tiene costos que oscilan entre COP 50.000 y COP 200.000 millones por destino, según escala. Buena parte puede canalizarse a través de mecanismos existentes (SGP, Obras por Impuestos, cooperación internacional BID-CAF) sin generar gasto fiscal nuevo. El retorno en inversión privada inducida, empleo y divisas es alto y documentado.
Propuestas del Plan 12M que integra	Propuestas del Plan 12M: 15, 16, 21, 22. Propuestas de los 30 documentos: FEDEC (15), BID (5), David Luna (12), Peñalosa (213, 214, 215, 219), ANATO (205), Galán (3), MEDEX (17), Cárdenas (2), COTELCO (7), Abelardo (3, 5). Eje MEDEX: Política de integración y servicios productivos (6.5.1); Fortalecimiento institucional (6.2.3).

8.4.6. Estrategia de recomposición de la demanda turística hacia segmentos de alto gasto

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Estrategia de recomposición de la demanda turística hacia segmentos de alto gasto
Problema que resuelve	Doce millones de visitantes con la composición actual generan un resultado muy diferente a doce millones con una composición mejorada. Hoy el 28% de los visitantes internacionales son colombianos residentes en el exterior (VFR) con un gasto de USD 80-90 diarios. Un turista extranjero de naturaleza o bienestar gasta entre USD 150 y USD 280 diarios. La diferencia por visitante es del 40% al 65%. Multiplicada por millones de llegadas, esa brecha vale miles de millones en divisas no capturadas (Capítulo 4, Plan 12M). Colombia ocupa el puesto 52 de 119 países en el WEF TTCI 2024 y alberga el 10% de la biodiversidad del planeta en el 0,7% de la superficie terrestre. Sin embargo, menos del 12% de los visitantes internacionales declara la naturaleza como motivo principal de viaje. Costa Rica, con una fracción de la biodiversidad colombiana, genera el 8% de su PIB con ecoturismo. Colombia genera el 2,2% con una oferta natural per cápita mayor.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar productos turísticos estructurados de alto valor en tres segmentos prioritarios: naturaleza y ecoturismo, bienestar y salud, cultura y patrimonio. Reorientar la composición de la demanda hacia extranjeros puros: aumentar su participación del 67% al 70% del total de llegadas al 2030.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Elevar el gasto promedio por visitante de USD 1.527 actuales a un rango de USD 1.750-1.950 para 2030. ● Estructurar el turismo de salud con zonas especializadas en Bogotá y Medellín, que ya son referentes regionales. ● Desarrollar el segmento MICE (reuniones, incentivos, congresos y eventos) como generador de turismo de alto valor y visitante corporativo. ● Diseñar campañas de promoción diferenciadas por segmento y mercado emisor —no genéricas para todo el mundo—. ● Crear instrumentos de inversión que prioricen oferta turística de alto valor en destinos estratégicos.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Lanzamiento de la estrategia de recomposición de demanda con metas por segmento. ● Identificación de los 8 mercados emisores estratégicos para turismo de alto valor. ● Inicio de estructuración de productos en los tres segmentos prioritarios. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gasto promedio por visitante en crecimiento: USD 1.600 o más. ● Participación del segmento naturaleza en el motivo de viaje: superior al 15%. ● Al menos 5 productos de turismo de bienestar y salud con certificación internacional. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Colombia en el top 3 de destinos de ecoturismo en América del Sur. ● Segmento MICE con al menos 5 sedes certificadas internacionalmente. ● Gasto promedio por visitante superior a USD 1.800. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Colombia posicionada como el principal destino de naturaleza de América Latina. ● Sólo el turismo de salud y bienestar debería estar generando más de USD 2.000 millones anuales en divisas.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Política pública de estructuración de productos turísticos por segmento (MinCIT / resoluciones). ● Marco regulatorio para turismo de salud y zonas francas de salud (Cárdenas / MinSalud). ● Instrumentos de financiación sectorizados (Bancoldex / Findeter). ● Articulación ProColombia con estrategia diferenciada por segmento.

	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación MinCIT, ProColombia, Cancillería y sector privado para posicionamiento internacional.
Costo fiscal	Orden de magnitud: medio. La estructuración de productos y la reorientación de la promoción no requieren inversión masiva nueva: principalmente reasignación estratégica del presupuesto existente de ProColombia y FONTUR. La inversión en infraestructura para ecoturismo de alto valor puede canalizarse a través de fondos de cooperación (BID, CAF, GEF). El retorno en divisas es directo y de alto rendimiento: cada punto porcentual de aumento en gasto por visitante equivale a cientos de millones de dólares adicionales.
Propuestas del Plan 12M que integra	<p>Propuestas del Plan 12M: 18, 19, 20, 55.</p> <p>Propuestas de los 30 documentos: Pablo Nieto (1-7), MEDEX (13, 14, 16), David Luna (1, 7, 11), Turismo y MA (1), Pinzón (6), Restrepo (2), Fajardo (2, 3, 7), ANATO (197, 201, 207), Cárdenas (4, 5, 6, 8), ACOTUR (226, 244, 245).</p> <p>Eje MEDEX: Política industrial sectores estratégicos (6.2.5); Internacionalización inteligente (6.3).</p>

8.4.7. Transformación de la estrategia de promoción turística: de campañas genéricas a inteligencia de mercados

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Transformación de la estrategia de promoción turística: de campañas genéricas a inteligencia de mercados
Problema que resuelve	La promoción internacional de Colombia opera con lógica de campaña genérica dirigida a "todo el mundo". Esa estrategia es insuficiente para atraer visitantes de mayor valor, consolidar segmentos estratégicos y construir reputación sostenida en mercados emisores específicos. El resultado es visible: Colombia tiene una de las bioiversidades más ricas del planeta y aun así menos del 12% de sus visitantes internacionales declara la naturaleza como motivo principal de viaje. ProColombia —la agencia responsable de la promoción— tiene capacidades técnicas que pueden potenciarse con inteligencia de mercados, analítica avanzada y estrategias diferenciadas. La red diplomática colombiana opera en paralelo, sin un mandato explícito de promoción turística. La diáspora de más de 4 millones de colombianos en el exterior es una red de reputación subutilizada.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Transformar ProColombia en una plataforma de inteligencia, segmentación y apertura de mercados, con metas por segmento, destino y perfil de visitante. • Diseñar campañas diferenciadas por mercado emisor y tipo de producto: naturaleza, cultura, bienestar, MICE, salud.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Dar a embajadas y consulados un mandato explícito de promoción turística articulado con ProColombia. ● Vincular a la diáspora colombiana como red de recomendación, reputación y atracción de visitantes. ● Articular la apertura de rutas aéreas con la estrategia de promoción para garantizar que la demanda generada tenga asientos disponibles. ● Fortalecer el sistema de estadísticas e inteligencia turística para orientar decisiones con datos verificables. ● Estructurar un portafolio nacional de proyectos turísticos listo para presentar ante inversionistas.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Rediseño estratégico de ProColombia con nuevos objetivos, métricas y enfoque diferenciado por segmento. ● Definición de los 8 mercados emisores estratégicos con campañas específicas. ● Activación de la red diplomática con mandato turístico. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Crecimiento del 20% en visitantes provenientes de mercados emisores prioritarios. ● Participación de la naturaleza como motivo de viaje: superior al 15%. ● Portafolio de proyectos de inversión turística con al menos 20 fichas listas. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ProColombia operando como plataforma de inteligencia de mercados con resultados medibles por segmento. ● Colombia en el top 10 de destinos más buscados en América Latina en los segmentos estratégicos. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Marca Colombia consolidada internacionalmente como destino de naturaleza, cultura y bienestar. ● Reconocimiento de Colombia en los principales rankings de turismo de alto valor.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Restructuración de ProColombia con nuevo mandato estratégico (decreto / resolución MinCIT). ● Directiva presidencial a la Cancillería con mandato turístico para embajadas y consulados. ● Presupuesto plurianual garantizado para promoción internacional (incluido en Ley Marco). ● Coordinación ProColombia, Cancillería, MinCIT y sector privado. ● Sistema nacional de estadísticas turísticas e inteligencia de mercados (MinCIT / DANE).

Costo fiscal	Orden de magnitud: bajo-medio. Principalmente reasignación y fortalecimiento institucional de presupuestos existentes en ProColombia. La transformación hacia inteligencia de mercados tiene costos de implementación tecnológica y talento humano que pueden financiarse parcialmente con cooperación internacional. El mandato a embajadas y consulados no genera gasto adicional significativo. El retorno en visitantes adicionales de alto valor es directo.
Propuestas del Plan 12M que integra	Propuestas del Plan 12M: 29, 30, 31, 32. Propuestas de los 30 documentos: Pinzón (10, 11, 12), Pablo Nieto (4), David Luna (1), MEDEX (4, 16), ANATO (197), Cárdenas (8, 9), Mauricio Cárdenas (8, 9), Fajardo (8, 9), Rafael Nieto (9), Abelardo (4), ACOTUR (226, 243). Eje MEDEX: Política nacional de promoción de exportaciones (6.3.2); IED a través de ProColombia (6.3.1).

8.4.8. Política integral de formalización del sector turístico y modernización del Registro Nacional de Turismo

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Política integral de formalización del sector turístico y modernización del Registro Nacional de Turismo
Problema que resuelve	<p>El Registro Nacional de Turismo tiene 93.526 establecimientos inscritos, pero solo 9.500 son hoteles en el sentido estricto. El 90% de las viviendas turísticas declaradas en el RNT reportan cero empleos. De las 42.627 propiedades activas en plataformas digitales en las cinco principales ciudades, solo 1.185 superan el umbral que las hace responsables de IVA. Esa brecha entre formalidad declarada e informalidad real genera competencia desleal, pérdida fiscal y datos erróneos que distorsionan la política pública (Diagnóstico Plan 12M v10, 2026).</p> <p>Al mismo tiempo, un operador turístico pequeño o rural enfrenta múltiples registros, requisitos duplicados y procesos no coordinados que terminan incentivando la informalidad. El sistema de trámites expulsa a quienes quieren operar legalmente.</p>
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar el RNT con verificación activa, depuración permanente y cruce de bases de datos con DIAN, cámaras de comercio y plataformas digitales. • Regular de manera efectiva las viviendas turísticas en plataformas digitales: registro obligatorio, retención automática de IVA y condiciones de operación equivalentes al sector formal. • Crear una ventanilla única digital para centralizar trámites, permisos y requisitos operativos del sector turístico.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Establecer una "Escalera de la Formalidad" para el turismo: niveles progresivos de registro con costos decrecientes en los primeros dos años de operación formal. ● Vincular el acceso a fondos públicos, programas de promoción y certificaciones a la condición de formalidad activa. ● Crear rutas diferenciadas para pequeños prestadores rurales y para grandes proyectos de inversión.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Decreto de obligatoriedad de registro en RNT para viviendas turísticas en plataformas digitales. ● Lanzamiento de la ventanilla única digital para trámites turísticos. ● Inicio del programa de depuración activa del RNT. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● RNT con al menos el 70% de establecimientos activos verificados y cruzados con DIAN. ● 5.000 viviendas turísticas de plataformas digitales formalizadas y tributando. ● Reducción del 40% en tiempos de trámite para nuevos operadores turísticos. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Plataformas digitales con retención automática de IVA operando en Colombia. ● Informalidad real en el sector de alojamiento reducida en 30 puntos porcentuales. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Sector turístico con datos de formalización que permitan diseñar política pública precisa. ● Modelo colombiano de regulación de plataformas digitales turísticas adoptado como referente regional.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Decreto de regulación de viviendas turísticas en plataformas (MinCIT / DIAN). ● Resolución de modernización del RNT con interoperabilidad obligatoria. ● Reforma a la Ley 300 de 1996 y Ley 1558 de 2012 para actualizar el marco de formalización. ● Convenio MinCIT-DIAN-Cámaras de Comercio para cruce de bases de datos. ● Inversión tecnológica en plataforma de ventanilla única digital.
Costo fiscal	Orden de magnitud: bajo. La modernización del RNT y la ventanilla única tienen costos tecnológicos de implementación (estimados en COP 20.000-40.000 millones), que se compensan rápidamente con el mayor recaudo derivado de la formalización de viviendas turísticas en

	plataformas. La regulación de plataformas digitales genera ingresos fiscales adicionales estimados en varios cientos de miles de millones anuales.
Propuestas del Plan 12M que integra	Propuestas del Plan 12M: 9, 10, 11. Propuestas de los 30 documentos: COTELCO (3, 6), Restrepo (8), David Luna (16), Abelardo (2), ASOBARES (191), Peñalosa (216, 217), ACOTUR (225), Vicky Dávila (3). Eje MEDEX: Política de formalización laboral y reducción de la informalidad (6.4.2); Escalera de la Formalidad (6.4.2).

8.4.9. Sistema nacional de formación en turismo orientado a calidad de servicio y competitividad internacional

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Sistema nacional de formación en turismo orientado a calidad de servicio y competitividad internacional
Problema que resuelve	<p>El turismo es una industria intensiva en servicio. Sin talento humano bien formado, no hay experiencia de calidad, ni reputación sostenible, ni competitividad internacional. En 2025 ingresaron 4,66 millones de visitantes extranjeros al país, concentrados en Bogotá (35,88%), Antioquia (26,33%) y Bolívar (18,40%). La capacidad del sector para atenderlos en su idioma, con estándares internacionales de servicio, es uno de los principales cuellos de botella.</p> <p>El sistema actual de formación en turismo está desarticulado, poco orientado a la demanda real del sector y con baja cobertura en bilingüismo. La brecha entre los perfiles que demandan las empresas turísticas y los que ofrece el sistema educativo es significativa, especialmente en destinos emergentes donde el talento calificado no existe localmente.</p>
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Implementar un sistema integral de formación del talento humano en turismo: calidad del servicio, operación, gestión, especialización, bilingüismo, sostenibilidad y capacidades digitales. ● Hacer obligatorio el bilingüismo en programas de formación técnica y tecnológica financiados por el Estado con vinculación al turismo. ● Fortalecer el SENA con programas especializados por tipo de destino y segmento turístico. ● Crear certificaciones de competencias laborales reconocidas internacionalmente para el sector. ● Promover el empleo formal e inclusivo en turismo, con énfasis en jóvenes, mujeres y poblaciones de territorios con vocación turística.

	<ul style="list-style-type: none"> • Articular la formación con los programas de extensionismo productivo para mipymes del sector. • Vincular las universidades regionales al desarrollo de oferta turística local y al sistema de certificaciones.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto de obligatoriedad de bilingüismo en programas SENA vinculados al turismo. • Lanzamiento del programa de certificación de competencias laborales turísticas. • Identificación de los 10 destinos prioritarios para intervención de formación. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 50.000 trabajadores del sector certificados con competencias verificables. • Cobertura bilingüe en el 60% de programas técnicos de turismo financiados por el Estado. • Programa de inserción laboral juvenil en turismo con al menos 10.000 jóvenes formados. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema nacional de formación en turismo articulado con necesidades reales del sector. • Tasa de informalidad laboral en el sector reducida en 20 puntos porcentuales. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colombia con la fuerza laboral turística mejor formada de América Latina. • Bilingüismo en el sector turístico superior al 40% en los principales destinos.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto de obligatoriedad de bilingüismo en programas SENA turísticos. • Resolución MinCIT-MinEducación-SENA para sistema de certificación sectorial. • Articulación con programa de empleabilidad productiva de la MEDEX (6.6.4). • Coordinación SENA, MinCIT, gremios y sector privado para diseño curricular basado en demanda. • Fondos de formación a través de FONTUR reorientados hacia certificaciones y bilingüismo.
Costo fiscal	<p>Orden de magnitud: bajo-medio. El fortalecimiento del SENA y la reorientación de FONTUR hacia formación no generan gasto nuevo, sino reasignación estratégica. Los programas de certificación internacional tienen costos de implementación parcialmente cubiertos por cooperación técnica. El retorno en calidad de servicio, reputación y empleabilidad formal es alto y de efecto rápido.</p>

Propuestas del Plan 12M que integra	Propuestas del Plan 12M: 26, 27, 28. Propuestas de los 30 documentos: FEDEC (pasim), COTELCO (11, 12), MEDEX (12), Cárdenas (3), Pinzón (pasim), David Luna (5), ANATO (221). Eje MEDEX: Política de empleabilidad productiva (6.6.4); Extensionismo productivo (6.6.3).
-------------------------------------	---

8.4.10. Sistema nacional de sostenibilidad, certificación turística y medición de impacto real del turismo

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Sistema nacional de sostenibilidad, certificación turística y medición de impacto real del turismo
Problema que resuelve	El turismo colombiano carece de un sistema robusto de medición de su impacto real. Se mide el número de llegadas, pero pocas veces el ingreso que se queda en el territorio, el porcentaje de empleo formal que genera, la huella ambiental que deja o la calidad de la experiencia que ofrece. Esa ausencia hace que la política pública se tome con datos incompletos y que el sector no tenga evidencia para exigir recursos o demostrar su contribución real. Al mismo tiempo, el riesgo de crecer en turismo sin ordenamiento territorial es real. Destinos como Cartagena o Santa Marta ya registran señales de turistificación, presión sobre comunidades y degradación ambiental. La sostenibilidad no puede ser un principio declarativo: debe ser una condición operativa del desarrollo turístico.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Construir un sistema nacional de certificación turística con subsidio a diagnósticos y auditorías: GSTC, NTS-TS, Sello de Calidad Turística de Colombia. • Sustituir el conteo de viajeros como única métrica del éxito por indicadores de impacto territorial: ingresos locales por turista, % de empleo formal, divisas generadas, indicadores de conservación. • Crear fondos concursables para proyectos de destinos sostenibles con evaluación técnica independiente. • Condicionar el acceso a fondos públicos de promoción y desarrollo a la existencia de certificación o proceso activo de certificación. • Implementar política de ordenamiento territorial del turismo con reglas de capacidad de carga para ecosistemas sensibles, centros históricos y zonas urbanas presionadas. • Integrar la sostenibilidad ambiental como condición obligatoria de diseño, aprobación y operación de proyectos turísticos. • Vincular conservación y biodiversidad con empleo verde formal para comunidades locales.

Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto de indicadores de impacto territorial del turismo como métricas oficiales complementarias. • Lanzamiento del programa de subsidio a certificaciones de sostenibilidad. • Identificación de los 5 destinos prioritarios para ordenamiento y capacidad de carga. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 500 establecimientos turísticos con certificación de sostenibilidad activa. • 3 destinos con estudios de capacidad de carga implementados y con reglas de uso operativas. • Primer informe anual de impacto territorial del turismo publicado con metodología verificable. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de certificación operando en los 32 departamentos. • Colombia con 10 destinos certificados como destinos sostenibles de referencia internacional. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colombia posicionada entre los 5 destinos más sostenibles del mundo en su categoría. • Biodiversidad colombiana convertida en industria estructurada de turismo científico y ecológico.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto de indicadores oficiales de impacto territorial (MinCIT / DANE). • Reglamentación del sistema de certificación con subsidio (FONTUR / MinCIT). • Política de ordenamiento territorial turístico articulada con MinAmbiente, MADS y entidades territoriales. • Marco normativo para reservas naturales privadas con seguridad jurídica e incentivos fiscales. • Coordinación MinCIT, MinAmbiente, IDEAM, PNN y gobiernos territoriales.
Costo fiscal	<p>Orden de magnitud: bajo-medio. El subsidio a certificaciones puede canalizarse a través de FONTUR reorientado. Los fondos concursables para destinos sostenibles pueden financiarse con cooperación internacional (BID, GEF, Fondo Verde del Clima). El ordenamiento territorial no genera gasto directo sino regulación. El retorno en reputación internacional, diferenciación del destino y atracción de turismo de alto valor es significativo y de largo plazo.</p>
Propuestas del Plan 12M que integra	<p>Propuestas del Plan 12M: 43, 44, 46, 47, 48, 51. Propuestas de los 30 documentos: ACOTUR (227, 228, 240, 241, 242, 244, 245, 246, 247, 248), BID (1, 2), Fajardo (3), Restrepo (5), ANATO (201, 202), Turismo y MA (1, 2, 4, 5), FEDEC (25, 26).</p>

	Eje MEDEX: Política nacional de innovación (6.6.1); Desarrollo territorial productivo (6.5).
--	--

8.4.11. Política de turismo comunitario, economía local y encadenamientos productivos del turismo

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Política de turismo comunitario, economía local y encadenamientos productivos del turismo
Problema que resuelve	<p>Una parte importante del gasto turístico se concentra en pocos actores grandes, sin generar efectos amplios en la economía regional. Las comunidades rurales, indígenas y afrodescendientes están presentes en la narrativa del turismo colombiano, pero rara vez son beneficiarias directas de la actividad. El turismo comunitario existe como práctica, pero carece de política estructurada, financiamiento estable y articulación con la cadena productiva del sector.</p> <p>Al mismo tiempo, el turismo tiene encadenamientos naturales con gastronomía local, artesanías, comercio, agroindustria y servicios culturales que podrían multiplicar su impacto en las economías territoriales, pero esa articulación es hoy espontánea y no política.</p>
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollar una política de encadenamientos productivos que conecte el turismo con economías locales: gastronomía, artesanías, agroindustria, comercio y servicios culturales. ● Fortalecer modelos de turismo comunitario con comunidades rurales, indígenas y afrodescendientes como prestadores activos y beneficiarios directos. ● Crear líneas de microcrédito subsidiado y acceso a capital para emprendimientos turísticos comunitarios y mipymes del sector. ● Apoyar la internacionalización de mipymes turísticas con acceso a canales de distribución de mayor valor. ● Desarrollar turismo en zonas de posconflicto como herramienta de reconversión económica y alternativa productiva sostenible. ● Construir una política de valorización cultural y territorial para convertir la gastronomía, el patrimonio y los paisajes locales en activos turísticos medibles. ● Impulsar el turismo doméstico como herramienta de cohesión territorial y redistribución del gasto turístico.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Decreto de política de turismo comunitario con línea de financiamiento diferenciada. ● Lanzamiento de convocatoria de encadenamientos productivos turismo-gastronomía local en 5 regiones piloto. ● Programa de microcrédito turístico en operación con Bancoldex o Findeter.

	<p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 200 emprendimientos comunitarios turísticos formalizados y operando. • 50 cadenas productivas locales articuladas al turismo en destinos priorizados. • 3.000 empleos formales generados en comunidades rurales e indígenas vinculadas al turismo. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 20% del gasto turístico en destinos priorizados permaneciendo en la economía local. • Modelo de turismo comunitario certificado y replicable en todas las regiones. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colombia reconocida internacionalmente por su modelo de turismo comunitario inclusivo. • Turismo como herramienta real de reducción de brechas territoriales, con métricas verificables.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto de política de turismo comunitario con articulación MinCIT-Unidad para las Víctimas-ART. • Marco normativo para encadenamientos productivos en turismo (requiere ajuste a Ley 300). • Líneas de crédito diferenciadas en Bancoldex, Findeter y Fondo Nacional de Garantías. • Coordinación MinCIT, MinCultura, MinAgricultura y gobiernos territoriales. • Articulación con política de Obras por Impuestos en ZOMAC para infraestructura de apoyo.
Costo fiscal	<p>Orden de magnitud: bajo-medio. Los programas de microcrédito y garantías se canalizan a través de la banca de segundo piso existente con reasignación de cupos. Las convocatorias de encadenamientos pueden financiarse con recursos de FONTUR reorientado y cooperación internacional. El turismo comunitario es uno de los segmentos con mayor multiplicador económico local por unidad de inversión pública.</p>
Propuestas del Plan 12M que integra	<p>Propuestas del Plan 12M: 23, 24, 25, 40, 41, 42. Propuestas de los 30 documentos: Galán (4, 7), Cepeda (1, 2, 5), ACOPI (3, 4, 5), David Luna (9, 10), FEDEC (22), Turismo y MA (3), Abelardo (7), Fajardo (1, 6), Rafael Nieto (3, 5). Eje MEDEX: Formalización y movilidad empresarial (6.4); Política de microempresas (6.4.4); Desarrollo territorial productivo (6.5).</p>

8.4.12. Proyectos ancla urbanos del Plan 12M: modelo de renovación urbana con turismo como instrumento

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Proyectos ancla urbanos del Plan 12M: modelo de renovación urbana con turismo como instrumento
Problema que resuelve	<p>Bogotá concentra el 38% de la entrada de visitantes internacionales al país. Dos de sus activos más estratégicos para el turismo de alto valor están subutilizados o deteriorados: el río Bogotá, uno de los ríos más contaminados del continente a pesar de una sentencia de cosa juzgada del Consejo de Estado de 2014 que obliga a su descontaminación, y el Centro Histórico de La Candelaria, con el mayor patrimonio arquitectónico del país pero sin residentes permanentes, sin vida nocturna y sin capacidad de generar la experiencia de alta permanencia y alto gasto que requiere el turismo cultural de clase mundial.</p> <p>Ninguno de los dos proyectos es exclusivamente turístico. El Malecón es un proyecto ambiental, de movilidad, de espacio público y de desarrollo urbano. La renovación del Centro Histórico es un proyecto de repoblamiento, seguridad y economía nocturna. El turismo es el instrumento que articula la inversión y genera el retorno que hace sostenibles ambos proyectos.</p>
Líneas de acción	<p>Malecón Metropolitano del Río Bogotá:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ejecutar la PTAR Canoas como condición habilitante de toda la intervención (hito crítico del proyecto). ● Constituir la Empresa Malecón Río Bogotá (EMRB) como entidad gestora mixta público-privada. ● Desarrollar 40 km de corredor público con ciclovía, transporte fluvial, nodos gastronómicos y culturales y ecoturismo. ● Reasentar 3.500 familias en riesgo hidráulico con programas de vivienda digna. <p>Renovación del Centro Histórico de Bogotá:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Constituir la Gerencia del Centro Histórico en los primeros 100 días, con mandato de diez años. ● Implementar el programa de incentivos a propietarios residentes: exención predial por diez años para inmuebles patrimoniales restaurados y habitados. ● Desarrollar la curaduría comercial del corredor Séptima-Plaza de Bolívar-Calle 26. ● Activar la economía nocturna como política de ciudades 24 horas, replicable en otros centros históricos del país.
Resultados esperados	<p>Victorias tempranas (100 días):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Constitución de la Gerencia del Centro Histórico y lanzamiento del programa de incentivos a propietarios.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Constitución de la EMRB y decreto de control de vertimientos al río Bogotá. ● Cronograma vinculante para PTAR Canoas con fecha de operación primaria. <p>Resultados intermedios (2 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 50 inmuebles en proceso simultáneo de restauración patrimonial en el centro histórico. ● PTAR Canoas en operación primaria. ● 22 km del corredor del Malecón en construcción activa. <p>Reformas estructurales (4 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 1.000 nuevas unidades de vivienda habitadas en el área de intervención del centro histórico. ● 22 km del Malecón construidos y en operación. ● 800.000 visitantes anuales al corredor del Malecón. ● 500.000 visitantes internacionales al año al corredor del centro histórico. <p>Apuestas estratégicas (8-10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 40 km del Malecón en operación con 1,5 millones de visitantes anuales. ● Centro Histórico de Bogotá incluido en los principales circuitos de turismo cultural de América Latina. ● Modelo replicado en Cartagena, Mompox, Santa Fe de Antioquia y Popayán.
<p>Requisitos legales o institucionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Decreto presidencial de constitución de la EMRB y acto administrativo de la Gerencia del Centro Histórico. ● Decreto de control de vertimientos al río Bogotá con sanciones ejecutables. ● Financiación de la PTAR Canoas (MinVivienda / CAR / Distrito). ● Acuerdo Nación-Distrito para ejecución conjunta de ambos proyectos. ● Marco de incentivos tributarios para propietarios del centro histórico (Ley o decreto con fuerza de ley). ● Estructura de financiación mixta: Nación, Distrito, inversión privada, cooperación BID-CAF, plusvalías capturadas. ● Articulación con sentencia del Consejo de Estado sobre el río Bogotá (2014).
<p>Costo fiscal</p>	<p>Orden de magnitud: alto en inversión de capital. El Malecón tiene una estructura de financiación de siete fuentes por aproximadamente COP 10 billones en diez años. El Centro Histórico combina inversión pública directa (máximo 40% del total) con inversión privada en restauración, cooperación internacional y plusvalías capturadas. Ambos proyectos generan retorno fiscal directo a través de valorización inmobiliaria (30%-55% en el entorno del Malecón; más del 40% en el corredor del</p>

	Centro Histórico al 2030), empleo formal y divisas turísticas adicionales.
Propuestas del Plan 12M que integra	Propuestas del Plan 12M: 49, 56, 57. Propuestas de los 30 documentos: Paloma Valencia (3), Peñalosa (213, 214, 215), MEDEX (14, 17), COTELCO (13). Fuentes técnicas: Sentencia Consejo de Estado 2014, IDEAM ENA 2022, CAR Cundinamarca 2023, MinVivienda 2025, Banco Mundial 2023, CAF 2024, ERU Bogotá 2024, PEMP La Candelaria, BID Ciudades Emergentes, WEF TTCI 2024. Eje MEDEX: Política industrial sectores estratégicos (6.2.5); Desarrollo territorial productivo (6.5).

8.4.13. Infraestructura logística estratégica, apertura del Pacífico al turismo y desarrollo territorial del Chocó y el Urabá

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Infraestructura logística estratégica, apertura del Pacífico al turismo y desarrollo territorial del Chocó y el Urabá
Problema que resuelve	Colombia es el único país de América del Sur con costas en los dos océanos que mueven el comercio mundial. Esa ventaja geográfica lleva décadas sin convertirse en ventaja económica. El Corredor Interoceánico Seco Caribe–Pacífico cierra esa brecha con una línea férrea de 210–270 km que conecta el Pacífico colombiano (zona Juradó–Cupica) con el Caribe (Unguía–Titumate–Puerto Antioquia), como alternativa complementaria al Canal de Panamá para hasta 25 millones de toneladas/año en fase madura. La brecha turística es igualmente aguda: el Chocó biogeográfico —primer lugar mundial en biodiversidad por unidad de superficie— recibe menos de 12.000 visitantes internacionales anuales. La ausencia de infraestructura básica (agua potable, energía, saneamiento, acceso portuario) hace imposible cualquier estrategia de turismo de naturaleza a escala. El corredor es la condición habilitante.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ● Encargo al CONPES en el primer año de actualizar los estudios de prefactibilidad del corredor, con presupuesto aprobado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. ● Creación de la Unidad de Coordinación del Corredor Interoceánico (UCCI) adscrita a la Presidencia, con participación de MinTransporte, MinCIT, MinAmbiente, DNP y ProColombia. ● Política de fomento del turismo de cruceros en el Pacífico sur colombiano, articulada con la infraestructura portuaria del corredor.

	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de desarrollo del ecoturismo y etnoturismo en el Chocó biogeográfico como corredor de alto valor articulado con la infraestructura del corredor. • Programa de condiciones habilitantes: agua potable, saneamiento y energía en los municipios del área de influencia, como condición previa a cualquier estrategia turística. • Articulación con comunidades afrocolombianas e indígenas del Darién y el Chocó como actores centrales del modelo de turismo.
Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> • Victorias tempranas (100 días): CONPES encargado con recursos presupuestados. UCCI creada por decreto presidencial. • Resultados intermedios (2 años): Estudios de factibilidad técnica y financiera completos y publicados. Estrategia de turismo del Chocó lanzada con tres circuitos piloto certificados. • Reformas estructurales (4 años): Terminal portuaria del Pacífico con capacidad para cruceros medianos operativa. 50.000 visitantes internacionales adicionales al año al Chocó y Pacífico sur. • Apuestas estratégicas (8–10 años): Corredor en operación comercial. Colombia posicionada como destino de ecoturismo de selva tropical y turismo de naturaleza de primer nivel global. Primer destino de cruceros en el Pacífico suramericano.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación CONPES con asignación presupuestal en el MFMP del primer año. • Decreto presidencial de creación de la UCCI con estructura, facultades y fuentes de financiación. • Marco regulatorio portuario para habilitación de terminales turísticas en el Pacífico (MinTransporte / Mintransporte / DIMAR). • Consulta previa con comunidades étnicas del área de influencia del corredor (obligación constitucional, artículo 330 C.P.). • Licencia ambiental para la fase de construcción (ANLA) con enfoque de mínimo impacto en el Chocó biogeográfico. • - Política nacional de turismo étnico y comunitario para formalizar la participación de comunidades en la operación turística.
Costo fiscal	Orden de magnitud: alto en infraestructura, con retorno de largo plazo. La inversión en estudios de factibilidad es de escala media (COP 80–120 mil millones). La construcción del corredor férreo es una inversión

	de escala nacional estimada entre USD 3.000 y 5.000 millones en un horizonte de 10–15 años, con participación de inversión privada, banca multilateral (BID, CAF, Banco Mundial) y posiblemente inversión extranjera directa. El componente de habilitación turística del Chocó tiene un costo fiscal directo estimado en COP 200–400 mil millones en el cuatrienio, con retorno verificable en divisas turísticas y empleo formal.
Propuestas del Plan 12M que integra	Propuestas del Plan 12M: 3 (conectividad multimodal), 38 (biodiversidad y turismo de naturaleza), 58 (Corredor Interocéanico — Proyecto Ancla 13). Fuentes técnicas: ANI marzo 2026, CONPES 3856/2016, WEF TTCI 2024, MinTransporte, Instituto Humboldt, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Eje MEDEX: Desarrollo territorial productivo (6.5.1); Política industrial sectores estratégicos (6.2.5); Internacionalización inteligente (6.3).

8.4.14. Desarrollo integral de la Orinoquía colombiana como plataforma agroalimentaria global y destino de turismo de naturaleza, cultura llanera y turismo científico

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Desarrollo integral de la Orinoquía colombiana como plataforma agroalimentaria global y destino de turismo de naturaleza, cultura llanera y turismo científico
Problema que resuelve	La Orinoquía colombiana —Meta, Casanare, Arauca y Vichada, 26 millones de hectáreas— concentra la mayor reserva de suelos fértiles subutilizados del hemisferio. Fedesarrollo (2025) estima que su desarrollo pleno generaría COP \$805 billones en valor agregado adicional en 20 años, equivalente al 51% del PIB de Colombia en 2023. El detonador es el corredor férreo Villavicencio–Puerto Gaitán: 193,5 km con estudios de factibilidad contratados por la ANI a marzo de 2026 (dos consorcios asignados, plazos de 7 y 10 meses). La decisión de ejecutar depende del próximo gobierno. La brecha turística es igual de grave: la Orinoquía tiene ecosistemas de sabana inundable únicos en el mundo —700 especies de aves, caimanes del Orinoco, delfines rosados, anacondas, chigüiros— y una cultura llanera con música, gastronomía e identidad irreproducible. Recibe menos de 30.000 visitantes anuales. La razón no es falta de atractivo: es ausencia de infraestructura, conectividad y política de Estado.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> Decisión ejecutiva en los primeros 100 días de autorizar la ejecución del corredor férreo Villavicencio–Puerto Gaitán, con base en los estudios ANI ya contratados.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Creación de la Agencia de Desarrollo de la Orinoquía (ADO) como entidad coordinadora de inversión pública, privada e internacional en el territorio. ● Política de fomento de inversión privada en agroturismo, turismo científico y turismo de naturaleza en la región, con incentivos tributarios diferenciados. ● Certificación de circuitos turísticos de sabana inundable con estándares internacionales de sostenibilidad y capacidad de carga. ● Programa de formación y certificación de guías llaneros especializados en fauna, flora y cultura regional. ● - Articulación del turismo de la Orinoquía con la ruta del río Meta y conexión con el sistema del Orinoco como corredor binacional Colombia–Venezuela.
Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> ● Victorias tempranas (100 días): Decreto de autorización del corredor férreo. ADO creada y con director designado. ● Resultados intermedios (2 años): 100.000 hectáreas de frontera agrícola con componente agroturístico incorporadas. Tres circuitos de ecoturismo de sabana certificados y operando. ● Reformas estructurales (4 años): 50.000 visitantes nacionales e internacionales anuales a la Orinoquía. Cinco lodges o estaciones de ecoturismo certificados con estándares internacionales. ● - Apuestas estratégicas (8–10 años): Corredor férreo en operación comercial. Orinoquía posicionada como destino de turismo científico y de naturaleza de primer nivel latinoamericano, comparable con los Llanos venezolanos o el Pantanal brasileño.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Decreto presidencial de autorización del corredor férreo Villavicencio–Puerto Gaitán con base en estudios ANI contratados. ● Ley o decreto de creación de la ADO con estructura, fuentes de financiación y articulación interinstitucional. ● Marco de incentivos tributarios para inversión en ecoturismo y agroturismo en la Orinoquía (puede desarrollarse vía reforma tributaria o decreto reglamentario). ● Política de ordenamiento territorial turístico de la sabana inundable con criterios de capacidad de carga y sostenibilidad ambiental. ● - Acuerdo interinstitucional MinCIT–MinAgricultura–Corporinoquia para articular las agendas de desarrollo agropecuario y turismo sostenible.

Costo fiscal	Orden de magnitud: alto en infraestructura de transporte, medio en habilitación turística. El corredor férreo representa una inversión estimada en USD 1.200–1.800 millones con participación pública y privada. La habilitación turística de la Orinoquía (circuitos certificados, lodges, guías, conectividad) tiene un costo fiscal directo en el cuatrienio de COP 80–150 mil millones, con retorno alto en divisas turísticas y empleo rural formal. El potencial de recaudo tributario del desarrollo agroalimentario de la Orinoquía supera con amplitud cualquier inversión en el sector.
Propuestas del Plan 12M que integra	Propuestas del Plan 12M: 3 (conectividad multimodal), 38 (biodiversidad), 39 (turismo comunitario), 59 (Orinoquía — Proyecto Ancla 14). Fuentes técnicas: Fedesarrollo 2025, ANI marzo 2026, Instituto Humboldt 2024, Corporinoquía, MinTransporte. Eje MEDEX: Desarrollo territorial productivo (6.5.1); Política industrial sectorial (6.2.5); Extensionismo y desarrollo rural (6.6.3).

8.4.15. Estrategia nacional para convertir el sistema hídrico en eje estructural de desarrollo, conectividad, infraestructura y turismo

Categoría	Descripción
Nombre de la política	Estrategia nacional para convertir el sistema hídrico en eje estructural de desarrollo, conectividad, infraestructura y turismo
Problema que resuelve	Colombia tiene 2.145 km ³ de recursos hídricos internos renovables anuales (Banco Mundial / AQUASTAT-FAO, indicador ER.H2O.INTR.K3) y 18.225 km de red fluvial navegable (MinTransporte). Es el segundo país del mundo en diversidad de peces de agua dulce con más de 1.400 especies registradas (Instituto Humboldt / CBD). Ninguno de esos activos se ha convertido en política de Estado. Colombia tiene los ríos pero no los navega, tiene el agua pero no la gestiona como ventaja competitiva. El Río Magdalena —arteria histórica del país— transportó en 2023 el 2,3% de la carga nacional que transportó en 1950. El turismo fluvial es prácticamente inexistente como industria formal a pesar de que los ríos colombianos son, en términos de biodiversidad y paisaje, competidores directos del Mekong, el Mekong o el Amazonas peruano. La brecha entre el activo y su aprovechamiento define la oportunidad.
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la Agencia Nacional de Ríos (ANR) como entidad coordinadora del desarrollo y gestión de los sistemas fluviales, con el modelo institucional de la ANI, la ANM y la ANLA como referentes. Plan Nacional de Navegabilidad con inversión priorizada en seis sistemas: Magdalena, Cauca, Caribe (Sinú, Canal del

	<p>Dique, Ciénaga Grande), Amazonas, Orinoco–Meta y Pacífico (Atrato, San Juan, Baudó).</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Política nacional de turismo fluvial con estándares de seguridad, sostenibilidad y calidad de la experiencia para embarcaciones turísticas en los seis sistemas. ● Proyecto emblema de restauración hidrológica de la Ciénaga Grande de Santa Marta como acción prioritaria del primer año. ● Red de muelles turísticos en los principales nodos del sistema fluvial, con capacidad para embarcaciones de pasajeros y turísticas. ● - Reactivación del servicio de pasajeros en el Magdalena, tramo Honda–Barranquilla, como proyecto de conectividad y turismo cultural.
Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> ● Victorias tempranas (100 días): Decreto de inicio de restauración hidrológica de la Ciénaga Grande. ANR creada por decreto presidencial con director designado. ● Resultados intermedios (2 años): Plan Nacional de Navegabilidad aprobado con presupuesto cuatrienal. Cinco muelles turísticos construidos o rehabilitados. Primer circuito de turismo fluvial certificado en el Magdalena. ● Reformas estructurales (4 años): Reactivación del servicio de pasajeros Honda–Barranquilla. 150.000 visitantes nacionales e internacionales al turismo fluvial en 2030. 20 muelles turísticos construidos o rehabilitados en los seis sistemas. ● - Apuestas estratégicas (8–10 años): Colombia posicionada como el principal destino de turismo fluvial de América del Sur. Ciénaga Grande de Santa Marta restaurada y reconocida internacionalmente como caso de éxito de recuperación ambiental.
Requisitos legales o institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Decreto presidencial de creación de la ANR con estructura, facultades, fuentes de financiación y articulación con Cormagdalena, IDEAM y CAR. ● Decreto de inicio del proyecto de restauración hidrológica de la Ciénaga Grande (MinAmbiente / CORPAMAG / Gobernación del Magdalena). ● Plan Nacional de Navegabilidad como instrumento de política sectorial (MinTransporte / DNP) con componente turístico explícito. ● Marco regulatorio de turismo fluvial: habilitación de embarcaciones turísticas, estándares de seguridad, operación de muelles y concesiones de servicio. ● Articulación con Cormagdalena para la gobernanza del río Magdalena como corredor multimodal y turístico.

	<ul style="list-style-type: none"> - Marco de financiación: regalías del sistema general de participaciones, BID-CAF, concesiones de muelles, inversión privada en operación turística.
Costo fiscal	Orden de magnitud: medio en habilitación turística, alto en infraestructura fluvial. La restauración de la Ciénaga Grande tiene un costo estimado en COP 200–400 mil millones en 10 años (MinAmbiente / CORPAMAG). La red de 20 muelles turísticos representa una inversión de COP 80–120 mil millones. El Plan Nacional de Navegabilidad en su componente de pasajeros y turismo suma COP 300–500 mil millones en el cuatrienio. El retorno fiscal y económico es alto: el turismo fluvial tiene potencial de generar COP 600–900 mil millones en divisas anuales al 2030.
Propuestas del Plan 12M que integra	Propuestas del Plan 12M: 3 (conectividad multimodal), 38 (biodiversidad), 56 (Malecón Río Bogotá), 60 (Colombia País de Ríos — Proyecto Ancla 15). Fuentes técnicas: Banco Mundial AQUASTAT-FAO 2024, MinTransporte 2025, Instituto Humboldt 2024, Cormagdalena, CORPAMAG, CBD, IDEAM ENA 2022. Eje MEDEX: Desarrollo territorial productivo (6.5.1); Sostenibilidad ambiental (6.5.2); Infraestructura logística (6.5.1).

SECCIÓN 9

9. Anexos

9.1. Antecedentes

- Ley Emprendimiento - Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020: Proposición de que el Fondo Nacional de Garantías (FNG) sea codeudor del 90% de los créditos de microempresas.
- Ley de la Panela (Ley 2005 de 2019): Incentivos para calidad, consumo y comercialización de panela. Rompe el monopolio de los licores permitiendo la producción artesanal.
- Ley Escalera de la Formalidad (Ley 2254 de 2022): Registro gratuito en Cámara de Comercio, Invima artesanal, menores impuestos y requisitos para pequeños negocios.
 - o Se facilitó el acceso a microcréditos para las nuevas empresas después de solo tres meses de su registro en la Cámara de Comercio.
 - o Se abrió la puerta para crear programas de financiamiento a través de plataformas Fintech.
 - o Se eliminaron barreras para que las MiPymes puedan exportar, estableciendo que procesos como la inscripción en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) sean gratuitos.

- Proyecto de Ley de Escalera de la formalidad 2.0: Esta iniciativa busca reducir los trámites y facilitar la formalización de los pequeños negocios en Colombia. Plantea beneficios como (i) decreto único de trámites y costos, (ii) documento único para trámites, (iii) no cobro de costos de funcionamiento por entidades cuando una empresa cierra, (iv) saldos a favor por la DIAN, (v) gratuidad del RUP, entre otros.
- Fortalecimiento del régimen simple de tributación, estable por mínimo cinco años para Mipymes - Pensando en la formalidad empresarial.
- Para las microempresas, crearemos un mini-régimen simple.
- Políticas de crédito y acceso al capital, apalancadas en banca, fintech y cooperativas: Se usarán incentivos para popularizar canales electrónicos de pago, como Bre-B, que ayuden a construir información financiera de cada negocio, la cual será, además, abierta y portable.