

# DESIGUALDAD COLOMBIA

PROYECTO DESIGUALDAD COLOMBIA





# DESIGUALDAD COLOMBIA

## PROYECTO DESIGUALDAD COLOMBIA



Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes  
UNIANDINOS  
2024

Derechos Reservados  
ISBN Digital: 978-958-52087-2-8

**Autores:**

Luis Avella Martínez  
Arturo Boada Benavides  
Clara Carrillo Fernández  
María del Pilar Garzón Pachón  
Juan Pablo Pretelt Villa  
Luz Stella Rodríguez Vargas  
Juan Carlos Sánchez Sánchez  
Mauricio Vasco Moscovith  
Beatriz Vejarano Villaveces

Alejandro Garavito Carrascal ( Parte 1)  
Recopiladores ( Parte 1)  
Mariana Villabona  
Nicol Valeria Rodríguez  
Sofía Ocampo

Imágenes: Convocatoria de imágenes Desigualdad Colombia 2023.  
Portada: Laura Carolina Sánchez Ballesteros  
Diseño de portada: Nathalia A. López Ramírez

**Producción Editorial:**

Ediciones Carrera 7ª SAS  
gerentecarrera7@hotmail.com  
Diseño y Diagramación: Nathalia A. López Ramírez

**Impresión:**

Ediciones Carrera 7ª SAS

Todos los derechos reservados.  
Prohibida la reproducción total o parcial  
De esta publicación, mediante cualquier sistema,  
Sin previa autorización de Uniandinos.



**Título:** *El portón de la casa*

**Técnica:** Óleo, 50 x 40 cm

**Autor:** Laura Carolina Sánchez Ballesteros (Colombia, 2023)

**Galardón:** Primer puesto

**Justificación de la autora:**

En esta pintura, podemos identificar a un niño que ingresa a un lote por un pequeño corte hecho en una lámina de zinc. Al fondo de este, hay una casa en estado precario donde él habita con su familia. La imagen que inspira la obra la tomé hace unos meses en el municipio de Santa Sofía, Boyacá, cerca de Sutamarchán, donde mis papás tienen una casita. Con ellos vamos a este municipio constantemente, por lo cual tenemos la suerte de compartir con varios de sus pobladores, lo que nos permite transformar nuestra perspectiva de la vida rural. Creo que el primer paso para superar la desigualdad es crear conciencia y dar visibilidad a otras formas de vida distintas a las que consideramos superiores. Mis proyectos como artista se han enfocado en dar relevancia al colombiano del común, que no suele ser retratado o reconocido en el arte colombiano actual.

En mi opinión, en el arte colombiano nos vamos a los extremos representando a gente famosa o con énfasis en las minorías (lo cual también es importante) o romantizando la pobreza mediante la búsqueda de situaciones de vida extremas. Así, nos olvidamos de la gran mayoría: el común. El campo se ve como un lugar de pobreza, carente de oportunidades, olvidando los beneficios y las ventajas de vivir allí. Se ha idealizado la vida en la ciudad, se considera el único lugar de las oportunidades, y esto es verdad en algunos ámbitos como educación, trabajo, consumo y entretenimiento. Sin embargo, también hay muchas oportunidades en el campo, como vivir rodeado de naturaleza, comunidad y solidaridad, temas muy importantes para la salud mental. Se respira aire sin polución, se despierta con los amaneceres y no con los pitos de los carros. En la ciudad, muchos viven hacinados; en el campo, la vivienda es mucho más económica, así como la comida y el transporte.

En conclusión, considero que es necesario generar oportunidades, infraestructura y, más que nada, seguridad en el campo. Esto empieza por cambiar la narrativa social según la cual solo en la ciudad se puede vivir bien.



## **Proyecto Desigualdad Colombia**

Luis Avella Martínez

Arturo Boada Benavides

Clara Carrillo Fernández

María del Pilar Garzón Pachón

Juan Pablo Pretelt Villa

Luz Stella Rodríguez Vargas

Juan Carlos Sánchez Sánchez

Mauricio Vasco Moscovith

Beatriz Vejarano Villaveces

Bogotá, Colombia, 2023



A esa Colombia que sueña  
y que se esfuerza cada día por dibujar,  
trazo a trazo, un mejor futuro para todos.

A los naidés.

El discurso meritocrático y empresarial es, a menudo, una cómoda manera de justificar cualquier nivel de desigualdad por parte de los ganadores del sistema económico actual, sin siquiera tener que someterlo a examen, así como de estigmatizar a los perdedores por su falta de méritos, de talento y de diligencia. La culpabilización de los más pobres no existía o, al menos, no con esa magnitud, en los regímenes desigualitarios del pasado.

*Thomas Piketty*

# **Agradecimientos**

## **Panelistas de los conversatorios y colaboradores**

### **Tributario**

Fabio Arias  
Ricardo Bonilla  
Sergio Clavijo  
Jorge Enrique Espitia (q. e. p. d.)  
Manuel Fernández  
Luis Jorge Garay  
Jorge Iván González  
María del Rosario Guerra  
Ramiro Guerrero  
Cecilia López  
Bruce Mac Master  
Luis Iván Marulanda  
Ricardo Martner  
Saul Mindiola  
Luis Miguel Morantes  
José Antonio Ocampo  
Rosmery Quintero  
Juan Camilo Restrepo  
Pedro Rodríguez  
Claudia Vargas

### **Editores y Coautores (Parte 1)**

Alejandro Garavito  
Mariana Villabona (Capítulos 1 y 2)

### **Asistentes de investigación (Parte 1)**

Nicol Valeria Rodríguez  
Sofía Ocampo

### **Sectores Críticos**

#### **Salud**

Francisco Azuero  
Luis Jorge Hernández  
Carolina Segura

#### **Educación**

Leopoldo Fergusson  
Juan David Parra  
Moisés Wasserman

#### **Tierras**

Andrés Castro  
Guillermo Forero  
Juanita Goebertus  
Carlos Simancas

#### **Cultura**

Alhena Caicedo  
María Fernanda Jiménez  
Manuel José Jiménez  
Clarisa Ruiz

#### **Cambio climático**

Luis Alejandro Camacho  
Germán García  
Manuel Rodríguez

#### **Talleres de diálogo**

Agustín Jiménez  
Participantes (229)

#### **Jurados**

David Betancourt  
Clara Carrillo  
Adriana Ramírez



# Contenido

<b>Prólogo</b> .....	<b>21</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>27</b>
<b>Parte 1 Desigualdad y tributación</b> .....	<b>37</b>
<b>Capítulo 1. Breve historia reciente</b> .....	<b>41</b>
Historia de la segunda mitad del siglo XX .....	42
Historia del siglo XXI .....	50
Bibliografía .....	60
<b>Capítulo 2. Panorama de la tributación colombiana actual</b> .....	<b>63</b>
Panorama tributario reciente en Colombia .....	64
Caracterización y comparación internacional .....	71
Bibliografía .....	84
<b>Capítulo 3. Reformas tributarias 2021-2022</b> .....	<b>89</b>
Propuesta de reforma presentada por el ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla en 2021 .....	90
Reforma presentada por el ministro de Hacienda José Manuel Restrepo en 2021 .....	99
Discusión, comparación y comentarios sobre las reformas Carrasquilla y Restrepo .....	106
Reforma propuesta en 2022 por el ministro José Antonio Ocampo .....	115
Conclusiones .....	129
Bibliografía .....	134

<b>Capítulo 4. Una política tributaria para la equidad .....</b>	<b>137</b>
Condiciones para la reforma estructural.....	141
Propuestas de una Reforma Tributaria Estructural.....	150
Impuesto al patrimonio .....	152
Impuesto a herencias, legados y donaciones .....	156
Impuesto a la renta .....	157
Beneficios tributarios.....	162
Impuesto al Valor Agregado (IVA).....	164
Impuestos a los dividendos .....	166
Tributación verde.....	168
Fiscalidad, evasión y elusión .....	169
Austeridad en el gasto.....	171
Apelar a la generosidad de los colombianos .....	172
Gasto público .....	172
Consideraciones adicionales.....	175
Conclusiones .....	176
Bibliografía.....	178
<b>Capítulo 5. Desigualdad y tributación en Bogotá.....</b>	<b>183</b>
Crecimiento, pobreza y desigualdad en Bogotá .....	184
La tributación en Bogotá .....	192
Impuesto de Industria y Comercio (ICA).....	194
Impuesto predial.....	194
Impuesto de vehículos .....	195
Otros impuestos .....	196
Discusión de la tributación en Bogotá.....	199
Propuestas de impuestos en Bogotá.....	203
Impuesto predial.....	203
Impuesto de Industria y Comercio (ICA).....	207
Otras rentas.....	207
Gasto e inversión .....	211
Conclusiones .....	215
Bibliografía.....	218

<b>Capítulo 6. Desigualdad y tributación en las regiones..</b>	<b>221</b>
Discusión sobre la tributación en las regiones.....	222
Tributación y otras políticas para el desarrollo territorial.....	238
Impuesto de renta personas naturales .....	239
Impuesto predial.....	244
IVA a nivel nacional .....	247
Mejorar las oportunidades de las regiones .....	250
Gastos empresariales y productividad .....	253
Conclusiones .....	254
Bibliografía.....	259
<b>Capítulo 7. Impuesto mínimo global.</b>	
<b>Tributación en el mundo .....</b>	<b>261</b>
Discusión del impuesto mínimo global y la tributación en el mundo.....	262
Discusiones adicionales al impuesto mínimo global .....	268
Impuesto al patrimonio, ganancias de capital y otras ganancias.....	268
Impuesto a las plataformas digitales.....	269
Conclusiones .....	270
Bibliografía.....	272
<b>Capítulo 8. Documento de política pública .....</b>	<b>277</b>
Recomendaciones de política tributaria para mitigar la desigualdad .....	277
Propuestas para tener en cuenta en una próxima reforma.....	280
Impuesto a la renta para las personas naturales.....	281
Impuesto al patrimonio para las personas naturales.....	283
Impuesto a la renta para las personas jurídicas.....	284
Impuesto a ganancias ocasionales.....	286
Beneficios tributarios.....	287
Impuesto a las plataformas digitales.....	289
Impuesto al Valor Agregado (IVA) .....	289
Impuesto a los dividendos .....	291
Impuesto a herencias, legados y donaciones .....	291
Tributación verde y saludable .....	292

Fiscalidad, evasión y elusión .....	293
Necesidad de manejar en forma austera y razonable el gasto público .....	295
Recomendaciones adicionales.....	295
Propuestas de impuestos en Bogotá y centros urbanos.....	297
Impuesto predial.....	297
Otras rentas.....	299
Gasto e inversión .....	300
Desigualdad y tributación en las regiones.....	301
Impuesto predial y catastro .....	301
Estampilla .....	303
Gasto e inversión .....	303
Zonas francas .....	306
Impuesto mínimo global.....	307
Otros impuestos .....	308
Bibliografía.....	309

## **Parte 2 Desigualdades en sectores críticos ..... 311**

### **Introducción ..... 315**

### **Capítulo 1. La salud: entre avances sustanciales y rezagos persistentes ..... 319**

Antecedentes en salud .....	322
La salud desde el punto de vista de los expertos.....	327
Sostenibilidad financiera .....	327
Conocimiento y uso del sistema .....	329
Un sistema preventivo fundado en determinantes de la salud.....	334
Conclusiones de los análisis en el taller de diálogo.....	339
Recomendaciones de política pública en salud y acciones ciudadanas para mitigar la desigualdad .....	349
Estructura del sistema .....	349
Contexto territorial .....	350
Prevención .....	351

Sostenibilidad .....	352
Educación.....	353
Laboral .....	355
Epílogo .....	355
Bibliografía.....	357
<b>Capítulo 2. Educación: fuerza transformadora.....</b>	<b>361</b>
La cobertura en educación: el vaso medio lleno .....	369
Avances en la cobertura sí, pero... .....	370
La cobertura de la educación para la primera infancia.....	371
La cobertura de educación básica y media.....	374
La cobertura en la educación superior .....	376
Analfabetismo .....	377
Ausentismo, deserción y repitencia.....	377
Oferta pública vs. privada.....	378
Conclusiones sobre la desigualdad en la cobertura de la educación .....	380
La calidad en educación: el vaso medio vacío .....	382
La inequidad en la calidad de la educación.....	383
Diferencia entre la calidad de la educación pública y la privada.....	385
Factores incidentes en la calidad de la educación.....	389
La calidad en la educación para la primera infancia.....	390
La calidad en la educación básica y media .....	393
La calidad en la educación superior .....	395
Los maestros y la calidad de la educación.....	401
Conclusiones sobre desigualdad en la calidad de la educación .....	403
Conclusiones de los análisis en el taller de diálogo.....	405
Recomendaciones de políticas educativas y acciones ciudadanas para mitigar la desigualdad .....	407
Reforma educativa.....	408
Integración social, inclusión e interculturalidad .....	409
Universalización del PAE urbano y rural.....	412
Educación superior .....	412

Dignificación y bienestar para los y las docentes .....	413
Currículo y pertinencia .....	415
Analfabetismo .....	415
Infraestructura y conectividad .....	415
Prevención del ausentismo, la pérdida y la deserción escolar .....	416
Investigación .....	417
Epílogo .....	417
Bibliografía.....	419
<b>Capítulo 3. Cultura-s: brechas y entresijos .....</b>	<b>423</b>
Contexto general y su inclusión en la legislación colombiana ...	427
Desigualdad en las políticas culturales.....	431
La memoria y las tradiciones: un lugar en disputa .....	436
Culturas de la paz: paciculturas.....	438
Desigualdad regional: situación actual .....	442
Conclusiones de los análisis en el taller de diálogo.....	444
Recomendaciones de políticas culturales y acciones ciudadanas para mitigar la desigualdad .....	452
Epílogo .....	462
Bibliografía.....	467
<b>Capítulo 4. Tierras y desigualdad en Colombia.....</b>	<b>473</b>
Perspectiva histórica y legal.....	474
Aspectos económicos y financieros .....	476
Acuerdo de Paz y tierras .....	478
Víctimas y restitución de tierras .....	483
Conclusiones de los análisis en el taller de diálogo.....	487
Dificultades .....	488
Aspectos políticos e institucionales.....	488
Aspectos técnicos .....	490
Recomendaciones de políticas de tierras para mitigar la desigualdad .....	495
Democratización del acceso a la tierra .....	495
Fortalecimiento de Finagro .....	497

Narcotráfico y desigualdad de distribución de la tierra.....	498
Otros aspectos.....	498
Resumen .....	500
Epílogo .....	501
Bibliografía.....	503

**Capítulo 5. Medioambiente: la doble espiral, resonancia entre poblaciones vulnerables y cambio climático ..... 507**

Impacto del cambio climático en poblaciones vulnerables .....	511
Impacto de las poblaciones vulnerables en el cambio climático .....	520
Atenuar la doble espiral, el rol del Estado.....	523
La sociedad y su rol para amortiguar la doble espiral .....	529
El riesgo de un sistema en resonancia.....	535
Conclusiones de los análisis en el taller de diálogo.....	536
Primer segmento del taller – Discusión de preguntas orientadoras.....	536
Segundo Segmento – Propuestas de planes de mejoramiento ambiental .....	541
Recomendaciones de políticas de medio ambiente y acciones ciudadanas para mitigar la desigualdad.....	542
Cumplimiento de los compromisos de Colombia en Glasgow .....	543
Servicios de agua, saneamiento e higiene .....	544
Prevención de crecientes y avalanchas.....	544
Innovación .....	544
Educación y cultura ambiental.....	545
Epílogo .....	545
Bibliografía.....	549

**Compromiso ..... 553**



# Prólogo

No son pocas las negaciones parciales de la creciente desigualdad a lo largo y ancho de Colombia, quizás porque estamos vertidos en relatos que nos constituyen, algunos de los cuales oscurecen tal fenómeno. Los seres humanos somos narrativos. Las narraciones albergan sentido, mostrándose raíz de la existencia humana y condición de posibilidad del estar juntos, cualquiera que sea el significado de dicha configuración, pues descifrarlo es cuestión, por fortuna, inconclusa. A los relatos, por consiguiente, no les son extrañas las políticas públicas, puesto que en estas es posible reconocer la vocación pública desde su origen hasta su destinación. Los ejercicios de investigación, consulta, diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y mejora continua, atravesados por el rigor de la participación ciudadana, se fundamentan en el potencial de reinención entre los individuos, seres de palabra, imaginación y acción que resultan vitales en todo proceso sociohistórico y político-ideológico. Ninguna de estas expresiones está al margen de quiénes somos.

Lo aparentemente opaco de la realidad próxima e inmediata favorece una fusión de lo natural con lo artificial, esto último entendido como aquello hecho por los seres humanos. Esto dificulta abordar la contingencia de la desigualdad y, desde nuestro asombro, reconocernos a nosotros mismos como agentes de cambio en dirección solidaria, crítica e ineludiblemente responsable.

Contrario a todo determinismo histórico o económico, el Proyecto Desigualdad Colombia, fruto del Seminario Guillermo Hoyos-Uniandinos, invoca un horizonte de posibilidades clave para

avanzar hacia sociedades, propiedades y tributaciones justas y equitativas. Entre los afluentes de semejante avance, la redistribución tanto como el reconocimiento cobran fuerza en el diálogo crítico, animado por el proyecto mismo, que bien puede ser descrito como una experiencia participativa inédita.

La presente publicación, ahora en manos de los lectores, aspira a ser una especie de lugar por donde corre la genuina disposición para disminuir la voraz desigualdad, y eventualmente superarla a través de dinámicas públicas, que varían de acuerdo con cada vertiente, dada la pluralidad humana.

La indignación, erguida sobre sí misma frente a la desigualdad, ha dejado constancia de su aprecio por la pluralidad, a la luz de la cual se pronuncia la dignidad de cada persona única e irremplazable. Nos referimos a la expresión humana diferenciada.

El proyecto se encuentra originariamente vinculado con la lectura reflexiva del libro de Tomás Piketty *Capital e ideología*, y ha ido ganando riqueza en su propia complejidad, que lo reviste de originalidad, siendo este su rasgo específico. A juicio de Piketty, el análisis y la interpretación acerca de la dinámica histórica de las desigualdades reclama una aproximación cuidadosa a la evolución de las ideologías desigualitarias, debido a que los procesos sociohistóricos ocurren de modo interdependiente con respecto a aquellos político-ideológicos. Todas las sociedades intentan dar razones acerca de su régimen desigualitario, lo cual logra su realización a través de narrativas o relatos dominantes, legítimos hasta cierto punto, aunque nunca incuestionables ni insuperables (Piketty, 2016).

Efectivamente, la perspectiva político-ideológica ha permitido avanzar en la comprensión del papel que desempeñan las ideas y la ideología en la historia de los regímenes desigualitarios, considerando esta vez las dimensiones económica, social, ambiental, cultural, política, intelectual y de salud. Cada régimen desigualitario

a lo largo de la historia se muestra acompañado de justificaciones, hecho que conjura sus características, no tanto en términos materiales, sino en términos relacionales, cuya expresión le concierne al sistema jurídico e institucional concreto. En otras palabras, la experiencia muestra que la capacidad ideológica, política e institucional para justificar y estructurar la desigualdad en cada sociedad prefigura sus características.

Cabe advertir que Piketty no le da un uso peyorativo al término ideología, asimilado al dogmatismo y a la pérdida total de realidad, como es el caso de Hannah Arendt (1958; 2005). Antes bien, lo utiliza de manera positiva y constructiva, significando con la palabra ideología “un conjunto de ideas y de discursos a priori, plausibles, cuya finalidad consiste en describir el modo en que debería estructurarse una sociedad, tanto en su dimensión social como económica y política” (Piketty, 2019, p. 14).

En las sociedades contemporáneas, por ejemplo, donde, como bien se sabe ya, el relato dominante es fundamentalmente propietario, empresarial y meritocrático, “existe un enorme abismo entre las proclamas meritocráticas oficiales y la realidad a la que se enfrentan las clases desfavorecidas, en especial en lo que concierne al acceso a educación y riqueza” (Piketty, 2019, p. 12). Este abismo puede describirse como una pérdida parcial de realidad o alienación parcial del mundo compartido, la cual revela precisamente a la ideología “como un conjunto de ideas y de discursos independientes de la experiencia humana en común”, según el atributo de *a priori* asignado por Piketty a manera de ideal, que pretende dar razón de ser a la sociedad, a la comunidad humana y política a la que se está vinculado.

En todo ello se cierne la responsabilidad sentida por quienes hacen parte del Proyecto Desigualdad Colombia para formar opinión, participar en la deliberación colectiva y profundizar en las múltiples

dimensiones del conflicto ideológico, sin poner de lado la propia experiencia histórica contingente, con todas sus ambigüedades y contradicciones.

Se trata de un grupo interdisciplinario que se ha mostrado resistente a la verdad absoluta, hegemónica y homogénea. No en vano el desarrollo del proyecto ha traído a la luz un rechazo compartido a las lecturas dogmáticas de textos y de realidades, porque la verdad siempre se puede enriquecer.

El Proyecto Desigualdad Colombia-Uniandinos, empeñado en comprender cada vez mejor el fenómeno de la histórica, injusta, desatendida y creciente desigualdad en nuestro país, tiene, por consiguiente, la particularidad de no ir tras la búsqueda de una causa principal, que de por sí diera cuenta del todo. Tal noción hubiese llevado seguramente a un significado totalizante en relación con la desigualdad, inútil por principio.

Justamente, no trazar una frontera entre un sector del desarrollo y otro, entre un saber y otro, propicia la llegada de lecturas provenientes de diversos orígenes. Dicho abordaje no es arbitrario, considerando que la tarea de comprensión no se puede desligar del auténtico deseo por mitigar la desigualdad en perspectiva de desocultamiento, incidencia y transformación. Se quiere insistir, con bastante justificación, en que este trabajo no puede ceder a la tentación del concepto de evento con tal o cual número de asistentes. Esto sería continuar leyendo las cosas de una manera hasta cierto punto tradicional y, sobre todo, renunciar a la noción de proceso y perspectiva.

El movimiento de difundir la convocatoria, tanto en los conversatorios como en los talleres, se potencia con la socialización de lo trabajado en tales acontecimientos realizados, mediante distintos canales de información. Este esfuerzo itinerante se ha mostrado clave para tender puentes entre territorios, entre comunidades y entre

contextos, con los cuales los participantes, así como los miembros del equipo base, entran en contacto.

Quedar atrapados en un evento, que inicia en un momento determinado y culmina un par de horas después, habría sido caer en proposiciones y prácticas absolutamente contradictorias con nuestro propósito fundante. Semejante desafío no es un asunto menor. Incluso se muestra vital en el camino hasta aquí transitado, gracias al apoyo que los Capítulos Café Seneca, Poliandes, Ecoandinos y Arte han prestado a través de sus diferentes representantes, miembros activos del Equipo Gestor Desigualdad Colombia.

Sean entonces bienvenidos y bienvenidas a compartir esta experiencia, la cual brota y mana desde lecturas creativas, incluso subversivas, si se quiere, lejanas a todo sentido unificado e inmutable. Se espera que, en el contexto de esta publicación, el papel de intérpretes se haga presente claramente mediante el desenvolvimiento del proyecto, cuyos elementos se relacionan de manera no natural ni instrumental.

Al llegar hoy a su destino, surge la oportunidad de mejorar o cambiar las perspectivas de la desigualdad en Colombia, aun de deconstruir esas lecturas deconstruidas previamente. Desde los límites surge siempre lo incomprensible como fuente de lo dejado afuera, lo cual nos continúa asediando para bien o para mal, en calidad de humanos.



# Introducción

La desigualdad es una vergüenza y más vergonzoso aún es ignorarla, soslayarla y evitar mirarla cara a cara. Nos reclama acción, nos interpela las más de las veces en silencio y su llamada, cuando aparece desesperada y angustiada, es un grito insoportable que retumba en los oídos más sordos.

Cualquier visita que hagamos a nuestra costa pacífica, o a los desiertos de la Guajira, o a nuestras regiones orientales, o más cerca aún a los cinturones de miseria de nuestras ciudades grandes y pequeñas o a los ranchos campesinos de nuestros valles, ciénagas y montañas nos horroriza mucho más que las estadísticas de hambre de la mitad de nuestros hermanos colombianos.

¿Cómo hemos hecho para olvidarnos durante más de dos siglos de esta situación lacerante y crítica que no hemos podido cambiar a pesar de nuestras luchas independentistas y de todas nuestras reiteradas guerras y cambios institucionales resultantes? ¿Es que ninguna de estas batallas con sus miles y miles de víctimas tuvo como justificación real y última la dignificación de la vida miserable de esa población marginada y condenada por siempre a sufrir persecuciones y vejámenes? ¿Quiénes se beneficiaron entonces de toda esa sangre derramada? Tal vez tan solo unos pocos codiciosos e insensibles con sus arcas repletas de corrupciones y de acumulaciones de beneficios solo justificados por tradiciones y herencias. Como lo han aseverado muchos analistas, las pautas del libre mercado han favorecido el crecimiento de la economía, pero no han producido la milagrosa distribución del ingreso que se había dado por sentada.

¿En dónde nace el acceso desigual a las oportunidades para mejorar las condiciones de vida digna de un individuo o una comunidad? Existe claramente una desigualdad de oportunidades por razones de diferencias de raza, sexo, familia y lugar de nacimiento que condicionan las capacidades propias del individuo para mejorar y aun sostener sus niveles de vida razonables. Entonces el esfuerzo que debemos hacer es contraponer a esas situaciones las políticas públicas que tiendan a reducir esas diferencias de acceso a las oportunidades de desarrollo personal y comunitario. Ahora es claro que, si no se actúa directamente en el favorecimiento de los más necesitados, el solo crecimiento de la economía no va a resolver sus problemas por acción indirecta, sino que esos rendimientos van a seguir llenando los bolsillos de quienes no lo necesitan y la desigualdad seguirá creciendo.

Los recursos necesarios para sostener tal tipo de políticas deben ser el producto de políticas tributarias y fiscales que impongan contribuciones más altas a quienes más tienen, y para lograrlo se necesita un Estado cuya principal preocupación no sea el simple crecimiento a toda costa, sino un crecimiento más igualitario. Un Estado con esa ideología, además, debe tener la capacidad de administrar esa riqueza para dirigirla de la manera más efectiva y eficiente en la mejor distribución del ingreso y por esta razón debe ser un Estado más grande y fuerte, de tal manera que no se quede en la mera regulación y supervisión de lo que hacen quienes tienen más recursos, sino que debe participar más como empresario con una visión de rentabilidades sociales de mediano y largo plazo. Esos son los frutos que serán producidos por una población más educada, con mejores estándares de salud, con acceso a la tierra y medios de producción y con la capacidad de producir y disfrutar los bienes culturales y el medioambiente sostenible.

Sin embargo, en el camino de buscar y lograr los cambios necesarios, suelen manifestarse diversas preguntas inesperadas. La pre-

sente travesía no podría ser la excepción. Con origen en la intención de conocer y comprender la desigualdad en Colombia, este ejercicio pone de presente cómo el fenómeno de la desigualdad es algo distinto a los frutos del azar. Trae a la luz, además, el interés de abordarlo desde la manera en que es vivenciado, sentido, percibido por los individuos mismos, revelando las limitaciones de estudiarlo desde afuera. Subrayar el aporte cualitativo tomando en consideración las vivencias particulares de las diversas desigualdades refleja un acercamiento a la realidad personal de ciudadanas y ciudadanos. Su dignidad es entonces la base del acercamiento al fenómeno controversial de la desigualdad adelantado por el Proyecto Desigualdad Colombia.

En la Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes (Uniandinos), el Proyecto Desigualdad Colombia surge del grupo Seminario de Filosofía Política Guillermo Hoyos, cuyos integrantes leen, analizan y debaten diversos temas y autores con relevancia en la formación del pensamiento y las teorías intelectuales que caracterizan nuestro tiempo. En 2019-2020, la conversación versó sobre el libro *Emociones políticas*, de la filósofa norteamericana Martha Nussbaum; y en 2020-2021, se abordó el libro *Capitalismo e ideología*, de Thomas Piketty. Así, conocimos la invitación de la profesora Nussbaum para hacer explícita la consideración de las emociones de compasión, solidaridad, amor y justicia para llegar al ideal de una sociedad no solo democrática, sino también decente, y las reflexiones del investigador Piketty sobre la necesidad de comprender, objetivamente, que la desigualdad es un resultado de la manera como la ideología y la política deciden sobre los alcances de la fijación de las responsabilidades tributarias de los asociados y la asignación de los recursos al universo de toda la comunidad.

De sus detalladas comparaciones de estadísticas históricas de las políticas tributarias y fiscales de múltiples estados en diversas épocas y con diferentes sistemas económicos y políticos, Piketty conclu-

ye la centralidad de la tributación en los procesos de concentración de la propiedad y su necesaria utilización en la búsqueda de la equidad. Motivados por esos ejes temáticos y por el debate surgido de las propuestas de reformas tributarias presentadas al Congreso en 2021, el grupo encontró de gran importancia profundizar el debate sobre este tema en Colombia, y formular un proyecto especial al respecto, ampliando la discusión a los expertos y grupos de interés comprometidos con posibles cambios en las políticas públicas tributarias y fiscales, así como en tierras, salud, educación, cultura y medioambiente. Propuestas orientadas tanto a la disminución de las desigualdades como a su prevención, en virtud de transformaciones derivadas o bien de las políticas públicas o bien de acciones ciudadanas y cambios culturales, en el marco de la corresponsabilidad Estado-sociedad civil. Esto teniendo en cuenta que los esfuerzos por avanzar en temas de redistribución muestran la relevancia de avanzar paralelamente en asuntos de reconocimiento, dada su complementariedad.

Con tal propósito, se recurrió a dos metodologías distintas, el conversatorio y el taller de diálogo. En el primer caso, los panelistas invitados se caracterizaron por su experticia específica en la desigualdad desde la academia y/o desde su propia trayectoria pública; en el segundo caso, la sociedad civil asumió la voz, de tal manera que los participantes hablaron desde los distintos territorios y contextos socioculturales. Dejar de lado el significado que le otorgan las personas a la experiencia directa e indirecta de la desigualdad habría oscurecido su sentido ético, político, social y estético. Ningún tipo de responsabilidad parece leerse en aquellos acercamientos a la desigualdad, que evitan los pronunciamientos de sentido sobre experiencias como una forma de privilegiar el mero carácter explicativo de hechos, condiciones y circunstancias. Sin embargo, no estar atentos precisamente a lo otro, es decir, al carácter experiencial e interpretativo de las desigualdades, significa correr el riesgo de abstraerlas, cuando su realidad ocurre en medio de unos y otros bajo el

horizonte de la vida cotidiana. En otras palabras, el Proyecto Desigualdad Colombia se encaminó a formular interrogantes, proponer transformaciones y aportar interpretaciones pertinentes, asumiendo como punto de partida el hecho de reconocernos implicados en una realidad susceptible de múltiples lecturas consideradas vitales para el conocimiento y la comprensión del fenómeno abordado.

Así las cosas, se desarrollaron estas actividades en compañía de los capítulos profesionales de Uniandinos directamente interesados en debatir estas problemáticas: economistas de Ecoandinos, politólogos de Poliandes, ingenieros civiles y ambientales de ICA Andes, abogados de CAU, artistas de Arte, médicos de Mediandes y el Capítulo de afinidad Café Séneca, que reúne múltiples disciplinas. Y a través de estos capítulos, además de su apoyo económico, incluida la asignación de la beca Fiba al proyecto por parte del capítulo de Artes, también se contó con el apoyo académico e investigativo de los correspondientes departamentos y facultades de la Universidad de los Andes que adelantan actividades sobre estos mismos temas. Se debe hacer mención especial al apoyo formal y permanente de Uniandinos representados en su Presidencia, su Junta Directiva Nacional y la Gerencia y su administración, especialmente el apoyo brindado por las Profesionales de Capítulos Karen Gil y Jenny Figueroa.

En todos los componentes y fases del proceso de análisis, investigación, participación y consolidación de resultados, se previó la utilización de las capacidades y facilidades institucionales, organizacionales y tecnológicas de Uniandinos, incluyendo sus redes de comunicación y convocatoria; y se propusieron como guías conductoras los principios de discusión y aportes con bases objetivas, el deslinde de sesgos ideológicos, la participación de diversas percepciones e interpretaciones de las realidades sociales pertinentes, la contribución de expertos con sus construcciones, hallazgos y experiencias en el tratamiento de los temas, la contribución directa de

entidades y representantes de las comunidades y grupos afectados por las desigualdades y la búsqueda de consensos y soluciones pragmáticas y factibles que pudieran incidir a corto plazo y a largo plazo en favor de un país más equitativo, incluyente y justo.

Con estas bases se organizaron en total quince eventos. Cinco conversatorios sobre diversos aspectos de la tributación y otros componentes fiscales del país y un conversatorio sobre cada uno de los siguientes sectores críticos en lo que concierne a las desigualdades: salud, educación, cultura, tierra y medio ambiente. Los cinco talleres de diálogo tuvieron como ejes temáticos dichas desigualdades en cada uno de los sectores mencionados. En total, estos quince eventos fueron documentados con grabaciones y relatorías que sirvieron de base para una recopilación cuidadosa de las discusiones y conclusiones, acompañada de los aportes hechos por los miembros del Equipo Gestor del Proyecto Desigualdad Colombia. Colaboraron en estas relatorías Andrés Felipe Gama, Paula Sánchez y Laura Camila Castillo.

El tercer componente del Proyecto corresponde a la convocatoria dirigida a jóvenes entre 14 y 28 años para visibilizar las desigualdades en Colombia o sugerir maneras de mitigarlas a través de imágenes tomadas fotográficamente, dibujadas o pintadas por ellos, para cuyo efecto se convocaron 6528 personas, de las cuales se contó con 95 participantes. El ejercicio desplegado suscitó entre los participantes reflexiones sobre las desigualdades, oportunidades para pensar y hablar sobre este creciente fenómeno de inequidad, sentido desde su propia experiencia u observado en situaciones particulares. Oportunidades para despertar solidaridades y eventualmente vincularse a las transformaciones pertinentes dada la corresponsabilidad que todos y cada uno tenemos como miembros de la sociedad. Entre sus participaciones se escogieron las ilustraciones que hoy acompañan la mencionada recopilación de análisis y recomendaciones del Proyecto Desigualdad Colombia plasmada en el pre-

sente libro. Al respecto, agradecemos las ideas aportadas por Jaime Rodríguez Azuero y la colaboración que nos prestaron David Betancourt y Juliana León. Mención y agradecimiento especial debemos expresar, también, por los aportes económicos y en especie que nos brindaron Agustín Vélez de Inalambria SAS, William Fehrmann de Fehrmann Ltda y Yamile Pérez Abraham de Criya SAS Cascabel para contribuir con la premiación a los ganadores del concurso.

El espíritu Uniandino que nos ha movido en este proyecto, con la colaboración de todos quienes nos han ayudado en su realización, no es otro que la expresión de la solidaridad con los más necesitados y la búsqueda de las mejores soluciones posibles para contribuir a un desarrollo eficaz y sustentable de cada uno de nuestros conciudadanos y del país como un todo. En este mismo sentido debemos agradecer a Ediciones Carrera 7 y en especial a su gerente, Carlos Alberto Jaramillo, que con su generosidad, conocimiento y experiencia en otras actividades de la Asociación, fueron claves para la presentación de esta edición. Para Uniandinos, como parte de su propósito social y misional, es de especial importancia visibilizar ante la sociedad los procesos internos que adelanta y, fundamentalmente, contribuir a identificar soluciones que puedan impactar en el corto plazo y el mediano plazo en las transformaciones que incidan en la reducción de las actuales brechas, comenzando por su visibilización.

Las tradiciones y las costumbres ofrecen a los seres humanos una relativa permanencia. Sin embargo, provocan, en ocasiones, cierta carencia de criticidad que beneficia la legitimación de un discurso ideológico. Al abrir un espacio para tematizar la desigualdad, el Proyecto permite la aproximación a su complejidad, argumentando que urge resistirnos al histórico condicionamiento y a la insensibilización vigente en nuestra sociedad. Esto posibilita, alternativamente, adentrarnos con determinación en el cuestionamiento de la desigualdad, cuya reducción involucra esfuerzos críticos y creativos

tanto del Estado como de la sociedad civil, rumbo a una Colombia reconciliada.

La apuesta por la invención de sentido y la búsqueda de transformaciones pertinentes se orienta, por consiguiente, en perspectiva de una efectiva humanización, contraria a todo intento por naturalizar las desigualdades. En este horizonte, además de documentar el análisis y las propuestas de los ponentes en los diferentes conversatorios, se incorporaron a esta publicación los aportes de los participantes en los talleres. Estos últimos fueron escenarios donde se movilizaron análisis, reflexiones, interpretaciones, preguntas, experiencias, responsabilidades y transformaciones potencialmente viables, con miras a cerrar brechas. De manera optimista, sostenemos que allí también fue posible visibilizar diversos recursos retóricos o sofismas de distracción en un logro específico atribuible al intercambio de saberes y experiencias.

Las reflexiones significativas que el Proyecto propone para contribuir tanto a prevenir como a superar la desigualdad en Colombia se derivan del esfuerzo por no restringir sus implicaciones y desenvolvimiento al ámbito de la institucionalidad estatal, ni concentrarse de manera exclusiva en la experticia de académicos, especialistas y altos funcionarios. Vincular a los ciudadanos y las ciudadanas del común, particularmente a los estudiantes y a personas de los territorios, permitió ir más allá de una consideración reduccionista, parcial o excluyente de la desigualdad. He aquí el aporte novedoso del Grupo Gestor del Proyecto Desigualdad Colombia, que se arriesgó a transitar por los entresijos de una creciente desigualdad colmada de incomprensión y normalizada en la gran mayoría de contextos socioculturales. En consideración de la igual dignidad de toda persona y desde el reconocimiento de la pluralidad étnica y cultural, surge como tarea inaplazable para todas y todos los colombianos contribuir a las transformaciones pertinentes para traer a la luz la desigualdad, desnaturalizarla y revertirla gradualmente. Al respec-

to, somos responsables tanto de que lo hagamos como de lo que dejemos de hacer a nivel individual y colectivo.

Para presentar el contenido de todos los eventos de análisis por expertos y discusiones de los planteamientos en los talleres y, finalmente, de las recomendaciones de cambios de política realizados, el Grupo Gestor del Proyecto consideró conveniente distribuir el contenido en dos partes que diferencian, por un lado, el amplio estudio del tema tributario y fiscal y, por otro, la agrupación de los temas sectoriales.

En la Parte 1, dedicada a los aspectos de la tributación a nivel global, nacional, regional, distrital y municipal, el lector encontrará en los tres primeros capítulos una breve historia reciente de la tributación nacional con un recuento desde la segunda mitad del siglo XX, la historia del siglo XXI con énfasis en el panorama tributario a partir del intento de reforma tributaria de la administración del expresidente Duque en 2018, seguida por las reformas tributarias entre 2021 y 2022 de los ministros Carrasquilla, Restrepo y Ocampo. El Capítulo 4 propone las bases necesarias para una política tributaria estructural enfocada en mitigar los problemas de la desigualdad, y en adelante, los capítulos 5, 6 y 7 examinan en detalle las particularidades de los temas tributarios y fiscales que atañen a Bogotá y las grandes ciudades, las posibilidades aún inexploradas de la tributación en las regiones y, para finalizar, las posibilidades de recaudo para el país provenientes de los impuestos aplicables globalmente, en todos los casos con la referencia permanente a las posibles contribuciones de las políticas tributarias para reducir los niveles de desigualdad en el país. Finalmente, en el Capítulo 8 se recogen los frutos de las discusiones de los expertos que nos acompañaron en los cinco foros dedicados a estos temas con la enumeración de las propuestas puntuales por tener en cuenta en próximas políticas y/o reformas tributarias en los diferentes ámbitos discutidos. A este respecto cabe destacar que el Grupo Desigualdad, responsable

de este proyecto, ya ha iniciado la difusión de esta recopilación de recomendaciones en diferentes entidades nacionales, distritales y regionales, por lo cual esperamos que por lo menos algunos de estos propósitos se vean plasmados en futuros cambios de políticas dirigidas a disminuir las brechas de las desigualdades.

En la Parte 2, se ha dedicado el Capítulo 1 a la descripción de aspectos concernientes a las brechas en salud y las recomendaciones que buscan fortalecer el sistema. En el Capítulo 2, el lector comprenderá por qué el futuro del país está condicionado en gran medida por la calidad, la cobertura y la pertinencia de la educación que brindemos a nuestros niños, niñas y jóvenes. El contraste entre la diversidad cultural y las injustas desigualdades culturales permite en el Capítulo 3 visibilizar la importancia del respeto por todas y cada una de las culturas, la necesidad de fomentar las experiencias interculturales –principalmente a través de la educación–, y la relevancia de una oferta consistente con las necesidades y proyecciones culturales, desde la perspectiva de equidad territorial.

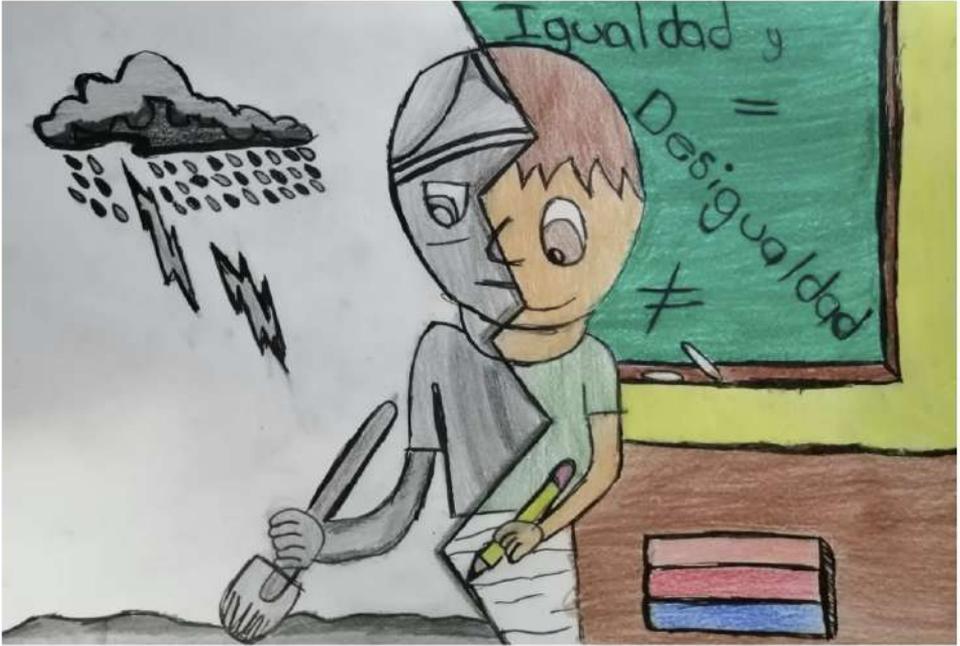
En el Capítulo 4, sobre tierras y desigualdad, se aborda la perspectiva histórica de los intentos de reforma agraria y sus aspectos legales, los elementos más relevantes del punto uno del Acuerdo de Paz de 2016 respecto al desarrollo rural integral, la trayectoria de la restitución de tierras emanada de la Ley de Víctimas de 2011 y aspectos de la estructuración financiera al sector agropecuario. Finalmente, a lo largo del Capítulo quinto se explora la relación de doble vía entre la desigualdad, manifestada en la presencia de pobreza y poblaciones vulnerables, y el cambio climático; donde las interacciones que surgen entre los diferentes actores involucrados permiten evidenciar cómo el avance, o deterioro, en cualquiera de estas dos problemáticas genera impactos profundos en la otra.

Estos son los sueños por los que el Proyecto Desigualdad Colombia ha estado trabajando desde Uniandinos.

## **Parte 1**

# **Desigualdad y tributación**





**Título:** *Niño trabajador vs. Niño estudioso*

**Técnica:** Dibujo

**Autor:** Sergio Israel Celis Beltrán (Colombia, 2023)

**Galardón:** Segundo puesto

**Justificación del autor:**

Lo que me inspiró para hacer el dibujo, de acuerdo con la igualdad y la desigualdad, es que hay niños que no pueden tener estudio, y otros que sí pueden y no lo aprovechan. El dibujo del niño trabajando me hizo acordar mucho de los niños que a veces se ven en la calle o en el transporte público, vendiendo dulces, y el niño estudiando me hizo acordar de mí y de mi salón.

# **Capítulo 1.**

## **Breve historia reciente**

La tributación actual y su relación con la desigualdad no pueden ser analizadas únicamente a través de una imagen estática. Por este motivo, este capítulo hace un recuento histórico de los hechos más importantes de la tributación colombiana desde mediados del siglo XX hasta la fecha y sus principales impactos en la desigualdad en el país.

Conocer los acontecimientos históricos permite comprender tanto la trayectoria de la tributación colombiana a lo largo de los años como también recoger lecciones para plantear en nuevas reformas, considerar aspectos específicos o rechazar ideas de cambios que ya se aplicaron en el pasado, según estas hayan funcionado y hayan cumplido o no con los objetivos iniciales propuestos. Con este esquema, llegaremos en los próximos capítulos a la situación en la coyuntura actual, caracterizando los impuestos más importantes, las necesidades fiscales y las problemáticas, algunas que vienen desde tiempo atrás, las cuales impactan finalmente a la equidad en Colombia. Ahora bien, este recuento histórico se realiza para quienes tengan especial interés al respecto, pero en el evento de omitir la

lectura de este capítulo no se afectará el entendimiento del documento general<sup>1</sup>.

El recorrido histórico comentado tiene como propósito asimilar las experiencias del pasado, tanto en aspectos de contenido que ya han sido objeto de discusión como en aspectos de trámite legislativo y de manejo ante los contribuyentes en general, en busca de lograr los objetivos y el cumplimiento de los principios de equidad y progresividad contemplados en la misma Constitución, además de solventar la posición fiscal del país y contribuir a una ostensible reducción en los niveles de desigualdad que caracterizan al país.

## **Historia de la segunda mitad del siglo XX**

A comienzos del siglo XX, cambió la tendencia existente, en ese entonces, de aplicar impuestos a las importaciones, privilegiando de manera creciente los impuestos directos, es decir, generar ingresos estables a través del cobro directo a las personas naturales y jurídicas<sup>2</sup>. Siguiendo en esta vía, el gobierno de Rojas Pinilla, a través del Decreto 2317 de 1953, al cual se adicionó posteriormente el Decreto 2615 en el mismo año, determinó cambios importantes en el impuesto de renta: esto, teniendo en cuenta el gravamen a los dividendos para las sociedades, con un incremento en dicho impuesto; y a través de la implementación de avalúos catastrales obligatorios para el impuesto al patrimonio de las personas, los cuales darían nuevos recursos a la nación y a los territorios. Este último será uno de los varios ejemplos que se observarán en este capítulo que permiten concluir que las discusiones actuales no giran necesariamente en torno a problemas nuevos. De hecho, por ejemplo, igual que

<sup>1</sup> Como se mencionó en la introducción, aunque se recomienda leer todo el documento, cada capítulo puede ser entendido por separado, de modo que cualquier sección puede ser saltada y no afectará el entendimiento del libro como unidad.

<sup>2</sup> Persona jurídica, según la Dian (s. f.) “es una sociedad, organismo o entidad conformada por uno o varios individuos para cumplir un objetivo social con o sin fines de lucro. [...] Persona Natural: Se le llama al individuo [persona] que actúa en nombre propio”.

hoy en día, en ese entonces existía una fuerte disparidad entre la valoración real de las propiedades y el avalúo del gobierno. Así, la decisión fue de incrementar en un 10% anual el valor de dicho avalúo hasta llegar al 100% para aquellas propiedades que no hubieran sido revisadas.

De la misma forma, teniendo en cuenta la importancia del café en la economía colombiana, las reformas planteadas, previas a los años noventa, se relacionaron directamente con la fluctuación de precios de este producto en el mercado internacional y con las necesidades de financiamiento del gobierno, que tenía un rol activo en el fomento de la industria a través de políticas fiscales. Otros ejemplos, como la Ley 81 de 1960<sup>3</sup>, permiten concluir que las exenciones no son ideas novedosas, sino que han estado presentes en la historia tributaria colombiana.

Durante los años sesenta, ante las crisis fiscales y las necesidades de mayores recursos, se da apertura a una mayor incorporación de impuestos indirectos en la estructura tributaria del país. Por ejemplo, en la Ley 21 de 1963 se establecen impuestos nacionales del 3% al 10% sobre artículos terminados, exceptuando alimentos de consumo popular, textos escolares, drogas (farmacéuticos) y artículos que se exporten<sup>4</sup>. En esta década se da inicio, además, a la utilización recurrente de las denominadas *misiones de expertos*<sup>5</sup>, cuyas recomendaciones se acogían según las circunstancias políticas y fiscales

---

3 Esta ley buscaba un aumento en la compra interna de mercancías excluyendo hasta el 100% de los pagos de renta por parte de las sociedades que utilizaran productos nacionales hasta en un 60%. Esta ley tuvo vigencia hasta 1969, sin embargo, finalmente se extendería cuatro años más. Es importante recalcar cómo las políticas temporales han perdido credibilidad, pues, al igual que esta, se podrá observar cómo muchas otras no cumplieron la temporalidad inicialmente planteada.

4 Aquí se destacan detalles de actualidad, como la similitud con un impuesto al valor agregado y utilizar igualmente excepciones impositivas para artículos de consumo común y bienes públicos.

5 Las misiones consisten en la contratación de un grupo de expertos por parte del Estado para analizar en un plazo determinado un tema de política pública específico y generar recomendaciones, en este caso el sistema tributario.

y cuyos análisis terminaron teniendo bastantes coincidencias en el transcurso del tiempo, lo cual denota que estas no fueron tenidas en cuenta en su mayoría.

La recomendación de esta década se dio en 1965, con la Misión Taylor. Para ese año, autores como Junguito *et al.* (2004, p. 59) indican que la estructura tributaria de Colombia estaba conformada por un trípode de impuestos: a la renta, al exceso de utilidades y al patrimonio. Dicha misión hizo las siguientes recomendaciones: 1) la adopción de medidas para la lucha contra la evasión de impuestos, como la implementación de la retención en la fuente en la que las empresas son las cobradoras del impuesto, lo cual hace difícil la evasión, 2) el establecimiento de un impuesto a los ingresos agropecuarios, aplicando una tarifa del 10% sobre el valor de los predios y 3) la eliminación del control cuantitativo a las importaciones por la preocupación creciente del contrabando.

Ante estas propuestas, durante el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970), se acogieron algunas recomendaciones que fueron adoptadas en forma progresiva, como las normas contra la evasión (decreto 1366 de 1967), y la implementación de la retención en la fuente<sup>6</sup> (ley 38 de 1969). En suma, se impuso una sobretasa a las importaciones, impuestos *ad valorem* y otros impuestos a las ventas. Probablemente, la política más importante fue el inicio de un sistema obligatorio de transferencias a los municipios y departamentos<sup>7</sup>, dejando establecido en la Ley 33 de 1968 un aumento del 10% anual desde 1969 hasta 1971 sobre el presupuesto del Gobierno Nacional Central. Este fue el inicio de un proceso de descentralización que aún sigue en marcha.

---

6 La retención en la fuente es utilizada como un anticipo de los impuestos a la renta, más que un impuesto adicional.

7 Las transferencias consisten en recursos que el Gobierno Nacional Central tiene que transferir por ley a los municipios y departamentos. Este sistema de transferencias busca impulsar la descentralización, principalmente a través de la financiación de la salud y la educación.

Durante dicha presidencia, nuevamente se pone en marcha una misión de expertos para la tributación, la Misión Musgrave, que presentó su informe en 1971. Se destacan, entre otras, las siguientes recomendaciones: eliminar los beneficios tributarios de las rentas exentas y ampliar su base; unificar la tributación a sociedades en un 30%, pues había disparidades entre las sociedades anónimas (20%) y limitadas (40%); cambiar las exenciones establecidas por la ley 81 de 1960 por los Certificados de Abonos Tributarios en busca de un crecimiento basado en las exportaciones, en concordancia con el Plan Vallejo y el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, el cual permitía la importación de insumos libres de impuestos en tanto hubiese una posterior exportación; y, evidenciando la insuficiencia o la no actualización del avalúo catastral desarrollado por Rojas Pinilla, se sugiere realizar una nueva actualización.

Durante la administración de Misael Pastrana, se tomaron muy pocos elementos de la Misión Musgrave: se disminuyó la tarifa de las personas naturales de medios y bajos ingresos y se implementó la renta presuntiva mínima para la actividad agrícola<sup>8</sup> (Perry y Junguito, 1978). Sin embargo, no se adoptó la recomendación de la unificación de tarifas del 30% y, ante una tendencia negativa del recaudo fiscal, esta reforma no fue suficiente para equilibrar las finanzas públicas.

Por su parte, la reforma en 1974 del presidente López Michelsen logró poner en superávit las finanzas del gobierno central entre 1976 y 1978 (Ospina, 1995). Entre las principales medidas adoptadas estuvieron: la reorganización del impuesto a la renta, controlando la inflación y subiendo la tarifa para los ingresos más altos (al 56%); la ampliación de la base gravable del IVA, reclasificando diversos bienes a nuevas tarifas; y la modificación del sistema de exenciones

---

8 La renta presuntiva es la renta que el Estado colombiano espera que vaya a tener una persona como mínimo teniendo en cuenta el patrimonio líquido del contribuyente.

personales por un sistema de beneficios (Perry, 1977). Como complemento a las decisiones adoptadas, el Gobierno resultó favorecido con la bonanza cafetera de 1976 a 1978 debido a las heladas de Brasil, que permitieron alcanzar un recaudo adicional de recursos (Álvarez, 1981).

Luego de la bonanza económica, al no contar más con aquellos recursos por la caída de los precios internacionales del café (1981) y la disminución del sector industrial, el gobierno Turbay aplicó una medida contracíclica<sup>9</sup>. Este gobierno adquirió deuda externa y continuó con el Plan de Integración Nacional, aumentando la deuda de 7.6% a 8.8% del Producto Interno Bruto (PIB) (Junguito y Rincón, 2004, p. 80). Ante este hecho y la necesidad de aumentar el recaudo para la estabilización fiscal, se organizó la Misión Bird-Wiesner de 1981, que dio recomendaciones similares a la Misión Musgrave, pues muchas de ellas no se habían acogido, con énfasis en la eficiencia del gasto público y la distribución territorial. Finalmente, no se acogieron todas las recomendaciones, pero resaltan las medidas que se tomaron en la administración Turbay, dirigidas a mejorar la administración tributaria y a reducir la evasión fiscal<sup>10</sup>.

Con los resultados de esta nueva misión en mente, durante la administración de Betancur, en un contexto de recesión y cierre de mercados externos, causados en gran parte por la insolvencia de la economía mexicana en 1982 (Goncalves y Soto, 1992), se adoptaron una serie de modificaciones para el desarrollo interno a través de las leyes 9 y 14 de 1983. Primero, se consolidaron los sistemas de tributación municipal y departamental, cediéndoles tributos como

9 Una medida económica contracíclica se refiere, en términos sencillos, al papel activo por parte del Estado para implementar políticas que dinamicen la economía en momentos de crisis, evitando, por ejemplo, que se pierdan tejidos empresariales. También pueden ser aplicadas en momentos de bonanzas, controlando la economía para evitar su sobrecalentamiento.

10 Fortalecimiento de los mecanismos de cobro y de control a los retenedores, extensión de la retención a comisiones y honorarios e intensificación de las auditorías, entre otras (Wiesner Duran, 1981).

el de timbre, el vehicular (hoy en día impuesto sobre vehículos automotores) y el impuesto a la gasolina. Segundo, se facultó a las asambleas departamentales para que organizaran asociaciones de municipios con el fin de recaudar y administrar diversos impuestos como el predial<sup>11</sup>. Asimismo, se regularon de manera detallada los monopolios como el de bebidas alcohólicas y el de cigarrillos de fabricación nacional, dejando su administración en manos de los departamentos, pero, al reformar y gravar únicamente los cigarrillos de producción nacional, se afectó esta industria, lo cual favoreció las importaciones.

En la administración Betancur (1982-1986) ya es notable el decrecimiento de la importancia de los impuestos directos, con disminución de la tarifa máxima de renta al 49%, y un recaudo mayor por concepto de impuestos indirectos. Así, a través del decreto ley 3541 de 1983, se empieza a configurar lo que hoy llamamos el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Esto ocurrió mediante la imposición del impuesto sobre las ventas con tarifas diferenciales del 10%, 20% y 35%, permitiendo a las personas descontar costos y gastos previos en tanto contaran con las respectivas facturas; como también mediante la clasificación de ciertos bienes y servicios como exentos y excluidos. Esta contabilidad sobre las facturas implicaba contar con la tecnología que permitiera una mayor fiscalización, inexistente para la época; sin embargo, con el avance de la tecnología y la factura electrónica, hoy día se puede realizar este proceso de fiscalización de manera más sencilla y transparente.

La administración Barco (1986-1990) hace una buena tarea en materia tributaria, en la medida en que acoge algunas de las recomendaciones de las misiones previas, incrementando el recaudo. En especial se generó una ampliación de la base gravable en el impuesto

---

<sup>11</sup> Esta iniciativa se está proponiendo nuevamente hoy en día y será retomada en el Capítulo 6, referente al propósito de buscar economías de escala, siendo más rentable invertir en tecnología para un departamento que para cada uno de los municipios.

de renta con una reducción de tarifas, una corrección de distorsiones de equidad y una simplificación del proceso tributario (Junguito y Rincón, 2004, p. 89). Las principales modificaciones realizadas fueron: la fijación del 30% como tarifa única de renta gravable<sup>12</sup> y ganancias ocasionales<sup>13</sup> de las sociedades anónimas, limitadas y demás entes; y la aplicación de retención en la fuente a pagos laborales o bonos. Asimismo, se dio el otorgamiento de nuevas exenciones, en concordancia con un modelo de intervencionismo estatal, como eximir de impuesto a las ventas a las importaciones de bienes destinados a áreas de salud, investigación científica y tecnológica, educación y donaciones de entidades sin ánimo de lucro. Igualmente, se eximió del pago de impuesto de renta o ganancias ocasionales a aquellos capitales que se destinaran al mejoramiento de las áreas antes mencionadas, agregando la cultura, según el parágrafo 3 del artículo 32 y el artículo 105 de la Ley 75 de 1986.

En la década de los ochenta, más exactamente en 1988, el descubrimiento de los pozos de Cusiana y Cupiagua le dio un vuelco a las finanzas públicas y a las inversiones sociales del país incrementando tanto los ingresos como los gastos. Los ingresos públicos aumentaron de 20% del PIB en 1990 a 36.6% en 2003 y los gastos de 21% del PIB a 39.3% en los mismos años, respectivamente, generando un aumento de la brecha fiscal (Junguito y Rincón, 2004, p. 91). Esto se debió a que la disponibilidad de recursos derivados de la explotación de nuevos yacimientos mineros permitió que en la Constitución de 1991 se contemplara una mayor atención de sectores sociales, así como mayores transferencias hacia las entidades territoriales<sup>14</sup>.

---

12 Una renta gravable es aquella sobre la cual se cobra la respectiva tasa de tributación.

13 Las ganancias ocasionales son ingresos extraordinarios de una empresa por actividades que no corresponden a su objeto social.

14 El aumento se dio a través de transferencias de IVA y recursos de regalías para inversiones regionales, en departamentos y municipios, los cuales asumían mayores competencias en la administración de bienes públicos y servicios locales.

Para el buen entendimiento de esta brecha fiscal, se debe tener en cuenta que, antes de la creación del Sistema General de Participaciones, existía el Situado Fiscal (transferencias a departamentos y distritos) y las participaciones municipales (transferencias a nivel municipal), esquema que estableció que las transferencias por situado fiscal debían tener unos niveles mínimos de participación del 23% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) en 1994, del 23.5% en 1995, y del 24.5% en 1996, dirigiendo la mayoría de dichos recursos, 80%, a salud y educación (artículo 10 de la Ley 60 de 1993).

Ante la demanda creciente de recursos que se iba a presentar por los compromisos asumidos en la nueva Constitución y la transformación ideológica que se estaba gestando hacia un liberalismo económico y de apertura de la economía, en la administración de Gaviria (1990-1994) se modificaron los impuestos al comercio exterior por los impuestos indirectos, elevando en cuatro puntos porcentuales el IVA, inicialmente de 10 al 12% en la Ley 49 de 1990 y supuestamente, de manera transitoria, del 12 al 14% en la Ley 6 de 1992, eliminando algunas exenciones y ampliando la base gravable.

Por su parte, la administración Samper (1994-1998) defendía la progresividad del IVA en virtud de sus tasas diferenciales y de la exención de los alimentos dentro de su base (Junguito y Rincón, 2004, p. 97). Sin embargo, a través de la Ley 223 de 1995, se aumentó la tarifa del IVA a 16%. Adicionalmente, este gobierno hizo modificaciones para prevenir la evasión y la elusión fiscal a través de la Ley 383 de 1997, creando la tarjeta fiscal y evaluando la procedencia de costos, y con estos las deducciones y los descuentos, además de aumentar las penalizaciones contra el contrabando.

## Historia del siglo XXI

Las reformas introducidas en los años noventa generaron cambios en la estructura tributaria que resultaron positivos para el recaudo del país. Se destaca la unificación de las sociedades limitadas y anónimas en un esquema único de tributación, la simplificación de los formularios impositivos y la generalización del mecanismo de retención (Steiner y Soto, 1999). Ahora bien, es evidente que Colombia presentaba una dependencia más alta de los impuestos indirectos respecto a los directos. Esto se explicaba por la necesidad de sustituir la pérdida de los ingresos por comercio internacional en respuesta a la apertura económica (Santos *et al.*, 2003, p. 80). Desafortunadamente, una estructura tributaria de tal naturaleza se reconoce como regresiva, dado que no diferencia la capacidad de pago de aquellos sobre quienes recaen los gravámenes. Sin embargo, en el caso colombiano, se ha intentado compensar el efecto regresivo con exenciones a bienes de supervivencia y exenciones para actividades que aumenten el nivel de empleo, entre otras.

Por otra parte, en respuesta a la crisis del sistema de Unidad de Poder Adquisitivo (UPAC), la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) creó el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) con el Decreto 2331 de 1998, una medida *transitoria* que recogía inicialmente 2 COP por cada 1000 COP en transacciones financieras para suplir el hueco fiscal originado en la necesidad de solventar la grave coyuntura que afectó al sector financiero en general. El gobierno hubiera podido implementar una política de recaudo directo para contener la crisis, pero un recaudo de tal naturaleza hubiera sido contraproducente en un momento de crisis nacional al afectar la recuperación económica a corto plazo de las empresas y personas naturales. Posteriormente, con la Ley 633 de 2000, se incrementó al 3 por 1000, destacando que, como se comenta más adelante, este gravamen se percibe como un impuesto que aleja a

las personas de la formalidad, al incentivar el uso del efectivo por encima de las transacciones digitales.

En 2002, ante las necesidades fiscales y el propósito de formular una reforma tributaria estructural proyectada sobre la necesidad de incrementar el gasto, se crea la Misión del Ingreso Público<sup>15</sup>. Una de sus principales conclusiones fue que la prevalencia de las abundantes exenciones y amnistías reducían la productividad tributaria hasta en tres puntos del PIB (Santos *et al.*, 2003). Además, planteó que gravar los movimientos financieros era una medida que podía incentivar la informalidad. Para solucionar lo anterior, la Misión formuló recomendaciones sobre el Impuesto al Valor Agregado (IVA), en dos sentidos: aumentar la base imponible al eliminar algunos bienes exentos de IVA o generalizar el IVA para todos los productos a una misma tasa, siempre y cuando se ejecutaran programas sociales compensatorios. Sobre el impuesto de renta, se propuso bajar el piso de contribución en personas naturales y evaluar la necesidad de mantener ciertas exenciones en personas jurídicas.

La administración de Uribe Vélez (2002-2006; 2006-2010) inició los cambios normativos con los decretos 1838 y 1949 de 2002, los cuales establecieron que las personas deberían declarar renta si sus patrimonios superaban la cifra de 169.5 millones COP, con una tarifa del 1.2%, la cual se causaba por una única vez y tenía el fin de financiar el programa de la seguridad democrática (Concepto 0005 de 2002, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Dian). Este impuesto al patrimonio se había venido aplicando desde 1935

---

<sup>15</sup> “El objetivo de la misión fue analizar los factores estructurales y coyunturales que debilitaron las finanzas públicas en la última década y, partiendo de allí, estudiar la sostenibilidad de las finanzas públicas bajo distintos escenarios de gasto. También, revisar la equidad, la eficiencia y la competitividad internacional de la estructura tributaria, lo mismo que proponer fórmulas concretas para armonizar los impuestos de varios niveles administrativos. Por último, examinar la administración tributaria con la intención de proponer una estructura de incentivos adecuada, más eficiente, con un particular énfasis en mejorar la capacidad del Estado para combatir la evasión”. (Tomado de la página web de Fedesarrollo: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1642>)

hasta que se eliminó en 1989. Luego de esta reforma se retomaría el impuesto con modificaciones en promedio cada dos o tres años, cambiando topes, porcentajes y personas a las cuales se les aplicaba, según fueran naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y/o la combinación de estas.

Posteriormente, la Ley 788 de 2002 implementó una reforma tributaria que recogía algunas de las recomendaciones de la mencionada Misión de Ingreso Público. Entre las medidas más importantes se destaca, en impuestos indirectos, el aumento de la base gravable del IVA, aunque la propuesta inicial fue generalizarlo desde 2005 (Junguito y Rincón, 2004, p. 109); y la modificación del impuesto de timbre en cuanto al valor de cobro por la salida al exterior de nacionales y extranjeros (Decreto 3259 del 2002). Respecto a los impuestos directos, se estableció una sobretasa a la renta de 10% en 2003 y de 5% a partir del 2004.

Ahora bien, las reformas contenidas en la Ley 788 de 2002 no fueron suficientes para hacer frente al déficit fiscal. Por esta razón, y para atender la situación de inseguridad, se planteó una segunda reforma, finalmente plasmada en la Ley 863 de 2003. Esta ley introdujo el impuesto al patrimonio neto con una tasa del 0.3% para activos superiores a los tres mil millones; y se aumentó el GMF al porcentaje que se mantiene hasta el presente 2023, esto es, 4 COP por cada 1000 COP, haciendo nuevamente referencia al supuesto carácter transitorio para el periodo comprendido entre 2004 y 2007. El impuesto al patrimonio sería incrementado a 1.2% por la Ley 1111 de 2006 y aplicaría para los años gravables 2007 a 2010.

Aunque el panorama fiscal mejoró en periodos posteriores, la administración Uribe impulsó la aprobación e implementación de una nueva reforma tributaria, guiada, en su concepto, por los principios de equidad, sostenibilidad, simplicidad y competitividad (Figueroa, 2008). Así fue como, a través de la Ley 1111 de 2006, se dispuso: de-

ducir el 40% del valor de las inversiones realizadas en activos fijos; gravar con una tarifa del 16% bienes que antes tenían un IVA del 10% o del 2% (Figueroa, 2008); y finalmente, se incentivó la inversión extranjera directa, eliminando por completo el impuesto que tenían que pagar las empresas extranjeras sobre las transferencias al exterior de rentas y ganancias obtenidas en Colombia (Rozo Rivas y Bolaños, 2014), permitiendo descontar del impuesto de renta los impuestos pagados en el país de origen.

En los años siguientes no se realizaron modificaciones sustanciales en el Estatuto Tributario, sino hasta la Ley 1370 de 2009, en respuesta a la crisis causada por la ola invernal y, principalmente, por la crisis financiera del Atlántico Norte en 2008. En efecto, se dispuso un sistema de tributación con el impuesto al patrimonio y a una tarifa del 2.4% sobre aquellos con valor entre tres mil y cinco mil millones COP, y del 4.8% a iguales o superiores a ese último valor. Como se destacará en el siguiente capítulo, los cambios al impuesto al patrimonio realizados en estos años constituyen una lección de lo que no se debe hacer en materia de modificaciones al esquema tributario, en especial en cuanto a la aplicación del impuesto de riqueza sobre el valor neto y no de modo marginal<sup>16</sup>. En lo relativo a este impuesto, a fin de evitar que su cálculo se constituyera en un incentivo para estar justo por debajo de los valores que se establecieron, se deberían utilizar tasas marginales, de modo que, si se utilizara ese último factor mencionado, se podía aplicar a una base más amplia y así se podría incrementar el nivel de los recaudos.

Ahora bien, para 2009 la dependencia de Colombia por los impuestos indirectos se hacía más evidente. Para 2010, el ingreso por con-

16 Marginal quiere decir que únicamente se le cobre el impuesto en caso de que supere cierto umbral de riqueza, por ejemplo, para este caso, si se hubiese querido hacer marginal: 1) se hubiese podido empezar a cobrar desde una tarifa más baja, 2) no se aplica de determinado monto para abajo. En el caso colombiano, de tener una riqueza neta mayor a los tres mil millones de pesos, por ejemplo \$ 3100 millones, se le cobraba 2.4% sobre el total del patrimonio, en tanto si fuese marginalmente, únicamente se le cobraría 2.4% sobre los \$ 100 millones que sobrepasan el monto establecido.

cepto del IVA interno y externo era de 31 billones COP<sup>17</sup>, superando la totalidad de la contribución del impuesto de renta, que fue de 28 billones COP. Las reformas tributarias que se implementaron en periodos posteriores a la apertura económica acudieron en forma recurrente, casi con desesperación, a aumentos de la base gravable del IVA, el GMF y a otros impuestos indirectos como el impuesto a la gasolina y el timbre. Se hizo caso omiso o se aplicaron esfuerzos mínimos por combatir el creciente impacto del gasto tributario<sup>18</sup> causado por el otorgamiento de beneficios tributarios a algunos contribuyentes en los impuestos de renta y del IVA, como ocurrió con en el caso de las zonas francas. De hecho, en la administración Uribe, el gasto tributario del impuesto sobre la renta aumentó del 0.9% como porcentaje del PIB a un 1.6%, según la Dian, incluyendo descuentos, rentas exentas y deducción en activos fijos (Moller *et al.*, 2012).

El gobierno de Juan Manuel Santos (2012-2016; 2016-2018), con base en la Ley 1430 de 2010, expedida previamente al inicio de su administración, dispuso una lucha contra la evasión y la elusión de impuestos, como compromiso para corregir los niveles de inequidad. Comenzó con la eliminación de la deducción por inversión en activos fijos reales productivos, propuso un desmantelamiento progresivo del GMF para generar un incentivo a la normalización de las transacciones bancarias y una reducción en la evasión, sin que se hubiera llevado ese desmonte efectivamente a la realidad; fortaleció el papel de la Dian en el recaudo del IVA; eliminó la sobretasa del 20% al consumo de energía eléctrica del sector industrial; conservó explícita la apropiación de los recursos del PGN para los subsidios de energía de los estratos 1, 2, 3 (Garzón y Ocampo, 2018); mantuvo las estructuras de patrimonio previas y excluyó de IVA a los servi-

---

17 En este texto, las cifras serán dadas en pesos colombianos, a menos que se indique lo contrario.

18 Un gasto tributario son los ingresos que deja de recibir el gobierno por dar exenciones o beneficios sobre un tributo.

cios de conexión y acceso a Internet para residentes de estratos 1, 2 y 3. En ese mismo año se expidió el decreto 4825, con escalones adicionales al impuesto al patrimonio, empezando desde los 1000 millones COP, además de determinar una sobretasa del 25% sobre el pago de este.

Ahora bien, el gobierno Santos también realizó varias reformas tributarias entre 2012 y 2016 (Ley 1739 de 2014 y Ley 1819 de 2016), las cuales estaban orientadas a fortalecer en general el recaudo del IVA al aumentar la base gravable, sin desconocer la medida progresiva de implementar un IVA 0% para toda la canasta básica y 5% para medicina prepagada, almacenamiento de productos agrícolas, seguros agropecuarios y servicios de vigilancia, supervisión, conserjería, aseo y temporales de empleo (Ley 1607 de 2013). Entre otras medidas, también creó el impuesto sobre la renta para la equidad (Cree), con un aporte del 9% en 2015 y 8% en periodos posteriores sobre las utilidades e ingresos susceptibles de incrementar el patrimonio de las personas jurídicas. Los recursos de este impuesto se direccionaron al Sena, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al sistema de salud (Dian, 2012).

La reforma contenida en la Ley 1739 de 2014 pretendió recuperar la participación de los impuestos directos, con la aplicación del impuesto a la riqueza<sup>19</sup> con tasas entre el 0.20% y el 1.15% de la base gravable y aumentos marginales (vigentes hasta 2018), el fin del impuesto de guerra, la instauración de una sobretasa del Cree y el establecimiento de mecanismos para la lucha contra la evasión,

<sup>19</sup> Es relevante mencionar que el impuesto a la riqueza se diferencia del impuesto al patrimonio porque se incluyen como sujetos de este a: sucesiones ilíquidas, personas naturales, nacionales y extranjeras que no tengan residencia en el país, respecto de su riqueza poseída directamente o indirectamente a través de establecimientos permanentes en el territorio colombiano, las sociedades y entidades extranjeras respecto de su riqueza poseída directamente o indirectamente a través de sucursales en el país –salvo excepciones de tratados internacionales y del derecho interno– (artículo 1, Ley 1739 de 2014). Sin embargo, Bonilla y Acero (2015) mencionan que el impuesto a la riqueza es un impuesto al patrimonio que no se podría denominar así por los contratos de estabilidad jurídica vigentes con las empresas.

acompañados de la controversial normalización tributaria<sup>20</sup>. Este último mecanismo tiene amplias discusiones, pues se considera que se pueden determinar mecanismos de control, como los que se mencionarán en el siguiente capítulo, mientras que, del otro lado, se argumenta que las continuas amnistías conducen a la pérdida de incentivos para acogerse a la normalización al postergarse la decisión a la espera de nuevos beneficios, con un efecto inequitativo para los contribuyentes que atienden sus obligaciones tributarias en forma oportuna y ajustada a la ley.

Con la gestación del proceso de paz y la caída de los precios del petróleo, en 2014 se incrementó la presión sobre el gasto fiscal y, por ende, también sobre la necesidad de lograr unos mayores recaudos tributarios (Villarraga *et al.*, 2016). En estas condiciones, nuevamente se recurre a una reforma tributaria con el propósito, entre otros, de combatir problemas ya conocidos como la evasión y la elusión. En especial se usó como herramienta el fortalecimiento de la Dian para la aplicación de esos controles, en procura de aumentar el nivel de recaudo y alcanzar, además, una mayor equidad tributaria. En forma complementaria, mediante la Ley 1819 del 2016, se incrementó el IVA del 16% al 19%; se prorrogó la vigencia del GMF; se estableció el sistema de tributación cédular, que depura la renta por trabajo, pensiones, rentas de capital, rentas no laborales y dividendos y participaciones; se facilitó la reducción de la carga impositiva sobre las personas jurídicas, al punto que la tasa de tributación efectiva de las empresas se redujo del 43% al 33% (Clavijo *et al.*, 2018); y se establecieron diferencias por subcédulas en las tarifas del impuesto a la renta de personas naturales, con una tasa máxima del impuesto a rentas laborales y de pensiones de 33% y de capital y no laborales del 35%.

---

<sup>20</sup> La normalización tributaria es “un mecanismo que le permite subsanar su situación fiscal a aquellos contribuyentes que [...] hayan omitido activos o incluidos pasivos inexistentes en sus declaraciones tributarias” (Dian, 2021, p. 1) en unas fechas específicas.

Con base en lo expuesto en el presente capítulo, en el recorrido histórico se observó cómo, dependiendo de las coyunturas nacionales e internacionales y de las olas ideológicas dominantes, los gobiernos han turnado su énfasis en los impuestos directos e indirectos, prefiriendo los últimos desde los años sesenta. Los directos tienen el potencial de favorecer en mayor medida la equidad, ya que se aplican al individuo y por su naturaleza pueden ser diferenciados según sus niveles de ingreso o de riqueza, mientras que los segundos pueden tener efectos contrarios a la equidad al ser aplicados en general de manera uniforme a todos los individuos, independientemente de su capacidad económica.

En resumen, con base en el análisis incluido en esta sección, se deben tener en cuenta a futuro algunos aspectos especiales como: 1) desde principios del siglo XX, el impuesto al patrimonio fue establecido en busca de la equidad; sin embargo, al no aplicarlo sobre tarifas marginales, ha incentivado la evasión; 2) desde la mitad del siglo XX se cuenta con impuestos a los dividendos, rentas que normalmente son percibidas en mayor medida por las personas de más altos ingresos; 3) En los informes de las diferentes misiones mencionadas, se terminan repitiendo las recomendaciones una y otra vez, en particular la necesidad de hacer el sistema más equitativo y progresivo.

Propuestas como la actualización de catastro o los controles a la evasión siguen presentes en la actualidad. 4) El rango de la tasa máxima del impuesto a la renta a personas naturales ha variado de forma significativa, oscilando entre 56% en la presidencia de López Michelsen y 33% en años recientes, con la reforma de 2016 en la presidencia de Santos<sup>21</sup>. La tasa nominal vigente del 39% debería ser estudiada más al detalle en sus escalones más altos, como se

---

<sup>21</sup> Tarifas del 56% pueden parecer exageradas, sin embargo, se debe considerar: 1) que son impuestos marginales, es decir, solo los montos bastante altos que superen cierto tope estarían gravados con esa tasa, además que dicha tasa no es efectiva, sino nominal y marginal, por lo que solo aplicaría a ingresos que superen escalones de ingreso

analizará en los capítulos siguientes, con el objeto de corregir la inequidad. Esto teniendo en cuenta, además, los mecanismos de evasión y elusión que les permiten a personas con mayor capacidad económica asumir tarifas efectivas excesivamente bajas. 5) La regulación del IVA ha avanzado buscando la equidad, sin embargo, por tratarse de un impuesto indirecto, podría ser mejorado, considerando las experiencias históricas, con el propósito de evitar la repetición de errores ya superados. 6) Al crear impuestos, se debe ser consciente del componente de equidad, progresividad, productividad y generación de empleo. De lo contrario, los efectos podrían ser regresivos y nocivos para el desarrollo del país.

Entre estas discusiones se debe retornar a determinar si lo más razonable es establecer impuestos directos o indirectos y en qué proporción. 7) Considerar que no siempre las herramientas tributarias, por ejemplo, gastos tributarios como las exenciones, son las opciones óptimas para incentivar iniciativas; a veces podría ser más eficiente y equitativo que el gobierno recaudase estos recursos y los gastara de manera focalizada y progresiva en las mismas iniciativas. La decisión puede adoptarse revisando anteriores experiencias, haciendo previas evaluaciones costo-beneficio o analizando los resultados después de ser implementadas las políticas. 8) El incumplimiento de las manifestaciones sobre el carácter temporal de impuestos al momento de incorporarlos en la normativa conlleva un importante costo de credibilidad.

Es necesario corregir esa práctica. Se necesita de una validación por parte del congreso y de la población en general, con la definición de políticas contracíclicas y de apoyo a la generación de impuestos que sean de activación automática. 9) A manera de conclusión, la estructura del sistema tributario está directamente relacionada con los niveles de desigualdad de las naciones, de modo que es funda-

---

altos. 2) Países desarrollados manejaron tasas más altas en épocas de crisis, por ejemplo, Estados Unidos manejó tarifas superiores al 80% en épocas de guerra y crisis.

mental considerar el factor de equidad cuando se vaya a realizar una modificación al Estatuto Tributario, afirmación que es particularmente aplicable en el caso colombiano. En este capítulo se hace un análisis de las reformas hasta 2016. Las reformas de los años posteriores serán comentadas en los próximos capítulos.

## Bibliografía

- Álvarez, C. G. (1981). *Informe del período sabático*. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/2789>
- Bonilla Páez, M. y Acero García, F. (2015). *La creación del Impuesto a la Riqueza como causal de incumplimiento de la Nación a los contratos de estabilidad jurídica*. Leyva Ontier Abogados.
- Clavijo, S., Vera, A., Cuéllar, E. y Ríos, A. (2018). Tasa efectiva de tributación corporativa en Colombia (Número 106). Anif.
- Dirección de Impuestos y Aduanas [Dian]. (2002). *Concepto 0005 de 2002, sobre el impuesto para preservar la seguridad democrática de 2002*. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=5835>
- Dirección de Impuestos y Aduanas [Dian]. (2012). *Lo que debes saber del Cree*. <https://www.dian.gov.co/impuestos/sociedades/Cree/ComoAplicar/Infografia/Documents/Cree2.pdf>
- Dirección de Impuestos y Aduanas [Dian]. (2021). *Abecé. Impuesto de Normalización Tributaria*. <https://www.dian.gov.co/impuestos/Documents/Abece-Impuesto-Normalizacion-Tributaria-2021.pdf>
- Figuroa, A. L. (2008). Historia de las reformas tributarias en Colombia. En E. L. Rodríguez, *Fundamentos de la tributación* (pp. 3-42). Temis.
- Garzón, M. G. y Ocampo, T. L. (2018). Las reformas tributarias del milenio y su relación con los ingresos tributarios y la pobreza. *Iusta*, 2(49), 71-89. doi:<https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2018.0049.03>
- Goncalves, C. y Soto, A. (1992). Relaciones económicas entre Colombia y Estados Unidos: la búsqueda de mayor autonomía

- (1982-1992). *Colombia Internacional*(19), 11-22. <https://doi.org/10.7440/colombiaint19.1992.01>
- Junguito, R. y Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. *Borradores de economía*, 318, 53-75. <http://hdl.handle.net/11445/942>
- Ley 60 de 1993. (1993). Congreso de la República. [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/LEY%200060%20DE%201993.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/LEY%200060%20DE%201993.pdf)
- Ley 633 de 2000. (2000). Congreso de la República de Colombia. Espacio Virtual de Asesoría de Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6285#:~:text=Regula%20el%20impuesto%20a%20la,ingresos%2C%20y%20rentas%20de%20trabajo>.
- Ley 1370 de 2009. (2009). Congreso de la República de Colombia. Espacio Virtual de Asesoría de Función Pública. <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38426>
- Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018. (2019). Congreso de la República. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-062961%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-062961%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Moller, L., Junquera Varela, R. y Álvarez, D. (2012). *El gasto tributario en Colombia: Una propuesta de evaluación integral y sistemática de este instrumento de política pública*. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/36222>
- Ospina, P. N. (1995). La política tributaria 1970-1994. *Coyuntura Económica*, XXV(4), 117-118. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2230>

- Perry, G. (1977). Las reformas tributarias de 1974 y 1975 en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, 83-132. <http://hdl.handle.net/11445/2715>
- Perry, G. y Junguito, R. (1978). *Evaluación del régimen de la renta presuntiva mínima en Colombia*. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2684?locale-attribute=en>
- Rozo Rivas, B. y Bolaños, L. (2014). *Análisis de las reformas tributarias en Colombia en el marco de los años 2006 al 2012: una mirada crítica hacia el principio de equidad*. Universidad del Valle.
- Santos, J., Crane, C., Wiesner, E., Vélez, M., Giraldo, C., Cahn-Speyer, P., . . . Barco, V. (2003). *Misión del ingreso público: Informe del Consejo Directivo*. Fedesarrollo.
- Steiner, R. y Soto, C. (1999). *Tributación en Colombia: documentos. Cuadernos de Fedesarrollo*.
- Villarraga Sarmiento, A. y Democrática, F. C. (2016). *Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014 (Documento resumen)*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM-Misión Colombia). <http://hdl.handle.net/20.500.11788/769>
- Wiesner Duran, E. (1981). *Memoria de Hacienda 1981. Tomo II*. Talleres Gráficos del Banco de la República. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/21236>

## **Capítulo 2.**

# **Panorama de la tributación colombiana actual**

La administración de Iván Duque (2018-2022) encontró un país con indicadores macroeconómicos estables, según el Banco Mundial (Banco Mundial, 2022), pero con un déficit fiscal alto. Por lo anterior, en 2018 se presentó el proyecto de Ley de Financiamiento que buscó, en su concepto, ser consistente con los postulados de su programa Paz con Legalidad, Emprendimiento y Equidad (DNP, 2019), el cual se convirtió en la Ley 1943 de ese año.

Para la elaboración de este y de los próximos dos capítulos, se tuvo en cuenta el foro realizado por Uniandinos, Reforma Tributaria Alternativa Dirigida a la Desigualdad, en particular las intervenciones realizadas por Sergio Clavijo, profesor de cátedra en la Universidad de los Andes, exdirector de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) y excodirector de la Junta Directiva del Banco de la República; María del Rosario Guerra, profesora en la Universidad del Rosario y del Colegio de Estudios Superiores de Administración (Cesa), y senadora de la República de Colombia 2018-2022; y Luis Jorge Garay, director del Proceso Nacional de Verificación de la Co-

misión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y consultor de entidades multilaterales<sup>22</sup>.

Así, en este capítulo se presentarán algunos aspectos clave para el entendimiento de la tributación colombiana actual, para lo cual es relevante profundizar en la reforma contenida en la Ley 2010 de 2019, con especial énfasis en aquellos artículos destacados que mantienen vigente su discusión o que marcaron un nuevo rumbo en algunos aspectos de la tributación en Colombia, con el propósito de identificar los aspectos principales que debe contener la reforma estructural al sistema tributario que requiere el país.

## **Panorama tributario reciente en Colombia**

La Ley 1943 de 2018 redujo la carga tributaria de las empresas, disminuyendo la tarifa de renta de las empresas del 33% al 30%; se aceptó nuevamente deducir los costos de las inversiones de capital; se creó un mecanismo tributario simple para las microempresas y pequeñas empresas; se eliminó la renta presuntiva; se aumentó el límite inferior del impuesto al patrimonio, desde cinco mil millones de pesos, y se modificó la tarifa marginal sobre los dividendos, con una tarifa única de 15% para aquellos superiores a 10.3 millones COP, cuando antes la máxima era del 10%, cambio positivo considerando que, en general, esas rentas son percibidas por parte de las personas con mayores ingresos, aunque se pierde la gradualidad marginal.

Dicha reforma no pudo aplicarse a cabalidad al ser declarada inexecutable<sup>23</sup> por la Corte Constitucional (Deloitte, 2019), por haber desconocido el debido debate parlamentario en Cámara y Senado y,

---

22 Siempre que se mencionen estos nombres a través de citas, se les incluirá una c, haciendo referencia a que lo mencionado es extraído de la conferencia indicada. Por ejemplo: (Garay, 2021c).

23 Para profundizar sobre las razones de inexecutable de la reforma, pueden consultarse las sentencias C-510 de 2019 y C-481 de 2019 de la Corte Constitucional.

por tanto, los principios de publicidad y consecutividad (Orozco, 2019). Sin embargo, la Corte Constitucional reconoció lo perjudicial de anular completamente la Ley de Financiamiento y dio un plazo hasta el primero de enero de 2020 para discutir los artículos que no habían pasado por el Senado. Se acogieron varias propuestas de la reforma inicialmente realizada, de hecho, en palabras del ministro Alberto Carrasquilla (2019) se presentaría ante el Legislativo casi “[...] exactamente la misma reforma o Ley de financiamiento aprobada por el Congreso”. Al respecto, los panelistas Guerra (2021c) y Garay (2021c) mencionaron que era mejor si se anulaba, primero, porque tenía serios problemas técnicos y procedimentales, y segundo, porque podría afectar el recaudo entre 0.8% y 1% del PIB. La Ley 1943 de 2018 terminó por ser una referencia para la Ley de Crecimiento Económico, propuesta en 2019.

Para continuar con las reformas tributarias expuestas, es necesario detenerse en la Ley de Crecimiento Económico o Ley 2010 de 2019, dado que su estructura no fue suficiente para afrontar la crisis del Covid-19, entre otros aspectos porque era imposible prever que se presentaría un fenómeno tan grave, no solo para Colombia, sino para el mundo en general, forzando al Gobierno Nacional a proponer una nueva reforma que terminaría en un estallido social en 2021.

Uno de los principales aspectos de la Ley de Crecimiento Económico de 2018 es que propuso una solución para los problemas de equidad vertical<sup>24</sup> en personas jurídicas con la implementación del Régimen Simple de Tributación (RST), artículo 908, teniendo un carácter voluntario en su aplicación. El RST unifica el pago del impuesto de renta y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), dife-

---

<sup>24</sup> A nivel tributario, la equidad vertical consiste en tratar de forma diversa a personas que se encuentran en diferentes situaciones económicas; esto es, cobrarle más impuestos a los de mayores ingresos y menos a los de menores ingresos. Por otra parte, la equidad horizontal consiste en tratar de la misma forma a personas con los mismos ingresos, esto es que, si dos personas devengan un mismo salario, tengan la misma tarifa de impuestos.

reduciendo las tasas de dichos impuestos (tabla 1<sup>25</sup>) de acuerdo con el tamaño de los ingresos y su clasificación, a partir de su división en cuatro grupos<sup>26</sup> y limitando su aplicación a empresas con ingresos de hasta 3040 millones COP<sup>27</sup>. Para Sergio Clavijo (2021c), era relevante esta reforma, pues contribuía a la solución del problema de equidad vertical y a la lucha contra la falta de recaudo que tiene el país por los altos índices de informalidad.

**Tabla 1. Tasas Marginales del Régimen Tributario Simple (RTS)**

Rangos en UVT <sup>28</sup>		Tarifa Simple Consolidada			
Desde	Hasta	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
0	228 millones COP	2.0%	1.8%	5.9%	3.4%
228 millones COP	570 millones COP	2.8%	2.2%	7.3%	3.8%
570 millones COP	1,140 millones COP	8.1%	3.9%	12%	5.5%
1140 millones COP	3,040 millones COP	11.6%	5.4%	14.5%	7.0%

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley 2010 de 2019.

- <sup>25</sup> Como se comentará más adelante, las tarifas del régimen simplificado se modificaron en la Reforma del ministro de Hacienda Restrepo. Sin embargo, a menos que se diga lo contrario, lo enunciado en esta sección de la Ley 2010 de 2019 sigue estando vigente hoy día. Modificaciones relevantes adicionales serán enunciadas en el siguiente capítulo.
- <sup>26</sup> “Grupo 1. Tiendas pequeñas, minimercados, micromercados y peluquerías. Grupo 2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, las de agroindustria, minindustria y microindustria; actividades de telecomunicaciones y las demás no incluidas en los siguientes numerales. Grupo 3. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales. Grupo 4. Actividades de expendio de comidas y bebidas y de actividades de transporte.” (Ley 2010 de 2019).
- <sup>27</sup> Este límite se considera alto, pues se trata de empresas que en general cuentan con una infraestructura contable lo suficientemente sólida para aplicar el régimen del Estatuto Tributario normal; la justificación que se plantea es la necesidad de formalizar empresas grandes que no tributan como deberían hacerlo.
- <sup>28</sup> En este documento, cuando se presenten cifras en UVT y en pesos, se deberá tener en cuenta que una UVT a precio de 2022 es equivalente a 38.004 COP. En caso de que se haga referencia a 2021 o previo, la conversión se hará con la tasa de 2021 (36.308 COP). En caso de que se haga referencia a la reforma planteada en 2022, como empieza a aplicar en 2023 se tomarán las UVT de 2023, que son iguales a 42.412. Cuando se haga referencia a esta UVT, se indicará en nota al pie de página.

Cabe destacar que este tipo de iniciativas puede ayudar especialmente a los microempresarios y pequeños empresarios, los cuales no tienen, sin embargo, la infraestructura, los conocimientos y un contador para cumplir con los complejos requerimientos tributarios de diferente orden, además del entendimiento del Estatuto Tributario. Adicionalmente, se excluyen empresas que tendrían el esquema contable para comprender y hacer los pagos correspondientes, según la normatividad nacional e internacional, es decir, aquellas con ingresos de más de 80 mil UVT (3.040 millones COP aproximadamente). Por otra parte, se nota un esfuerzo por reducir la elusión al establecer reglas claras, como el inciso 4 del artículo 905, el cual indica:

Si uno de los socios persona natural tiene una participación superior al 10% en una o varias sociedades no inscritas en el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación–SIMPLE, los límites máximos de ingresos brutos se revisarán de forma consolidada y en la proporción a su participación en dichas sociedades.

Paralelamente, se determinaron varias políticas tributarias orientadas al fomento del empleo de la población joven y el crecimiento de la industria nacional. KPMG (2020) lista algunos de los cambios más importantes así: se dispuso la eliminación progresiva de la renta presuntiva; se ajustó la deducción hasta por el 120% de los pagos en salarios a personas menores de 28 años empleadas por primera vez con salarios inferiores a aproximadamente 4.3 millones COP; se establecieron deducciones para empresas que empleen en un 25% del total de su planta a personas en situación de discapacidad; se determinaron exenciones del impuesto de renta por siete años para actividades asociadas a la economía naranja y se flexibilizaron las condiciones para obtener diez años de exención en rentas que incrementen la productividad del sector agropecuario.

En relación con las personas naturales, se mantuvo el sistema celdular, el cual permitió también la aplicación del Régimen simple de tributación a dichos contribuyentes, según el artículo 908 del Estatuto Tributario. A su vez, se adoptó una simplificación del pago en una *cédula general*, la cual corresponde a un formato que unificó y cambió los márgenes de los ingresos de rentas de trabajo, capital y rentas no laborales, tal como se puede observar en la tabla 2.

**Tabla 2. Tarifas marginales de la Cédula General. Colombia, Ley 2010 de 2019**

Rangos en UVT 29		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	hasta		
0	41.4 millones COP	0%	0
>41.4 millones COP	64.6 millones COP	19%	(Base gravable menos 41.4 millones) x 19%
>64.6 millones COP	155.8 millones COP	28%	(Base gravable menos 64.6 millones) x 28% + 116 UVT
>155.8 millones COP	329.5 millones COP	33%	(Base gravable menos 155.8 millones) x 33% + 788 UVT
>329.5 millones COP	720.9 millones COP	35%	(Base gravable menos 329.5 millones) x 35% + 2296 UVT
>720.9 millones COP	1,178.1 millones COP	37%	(Base gravable menos 720.9 millones) x 37% + 5901 UVT
>1,178 millones COP	En adelante	39%	(Base gravable menos 1178.1 millones) x 39% + 10 352 UVT

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley 2010 de 2019.

Como se observa en la tabla 2, la norma maneja intervalos de ingreso que empiezan a tributar en 41.4 millones COP anuales o 3.4 millones COP mensuales, aproximadamente, terminando el último escalón en 1,178 millones COP anuales en adelante. Este tipo de tarifas con impuestos marginales se cobran no de acuerdo con el

<sup>29</sup> Como se mencionó previamente, una UVT es equivalente para el 2022 a \$ 38.004. De aquí en adelante se omitirá la mención a que las cifras presentadas se aproximan a los cien mil más cercanos; por ejemplo, 1.090 UVT son \$41,424,360, por lo que la cifra presentada se aproxima a \$ 41.4 millones.

monto total, sino según la cantidad que supere cada límite, evitando los incentivos a la evasión. Por ejemplo, para personas con ingresos de 41.4 millones COP, no se les cobrará impuesto alguno. Sin embargo, si devengan 42 millones COP, el impuesto será aplicado a esos 600 mil COP adicionales (42-41.4 millones COP), cobrándole aproximadamente 114 mil COP ( $600.000 * 19\%$ ) de impuesto total. Aunque se observan ligeras progresividades, en la escala más alta de la distribución se podrían generar mayores niveles de tributación considerando los elevados ingresos y la marcada desigualdad que caracteriza al país.

Es importante tener presente que, de manera previa a la aplicación de la referida tabla, se suma la renta pensional a la Cédula General. Sin embargo, este hecho tiene un problema, pues se pueden descontar hasta 456 millones COP de la cédula pensional, es decir, si una persona devenga aproximadamente 38 millones COP al mes de pensión, no pagaría impuesto alguno en caso de que esa sea su única renta, contribuyendo, en consecuencia, a la desigualdad que afecta al país. Clavijo (2020) ha reclamado constantemente que no gravar las pensiones altas incumple estándares internacionales y reconoce que modificar este rubro no ha sido posible por la presión de intereses políticos.

Para finalizar, respecto al tema de declaración de renta de personas naturales, la Ley 2010 de 2019 también modificó los dividendos o las participaciones recibidas por personas naturales residentes. Este ingreso, al manejar diferente cédula, se grava tal como se puede observar en la tabla 3, de manera que aquellas personas que obtengan ingresos superiores a 11.4 millones COP tributarían al 10% de manera marginal, es decir, 10% sin tener en cuenta los 11.4 millones COP.

**Tabla 3. Tasas marginales de las rentas de dividendos provenientes del extranjero**

Rangos en UVT		Tarifa marginal
Desde	Hasta	
0	11.4 millones	0.0%
11.4 millones	En adelante	(Dividendos-11.4 millones) * 10%

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley 2010 de 2019.

Por otra parte, la Ley 2010 de 2019 hace un ajuste para las personas jurídicas, reduciendo progresivamente el impuesto de renta aplicable. Esta ley ordenó la disminución de la tarifa a 32% para 2020, 31% para 2021 y 30% para 2022, mientras que el descuento del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) se fijó inicialmente en 50% y en 100% después de 2022.

De manera general, se puede observar que esta reforma no avanzó lo necesario en materia de progresividad. Solamente fue progresivo el restablecimiento del impuesto al patrimonio para personas naturales con un patrimonio líquido superior a 5000 millones COP con una tasa del 1%, cuyos recursos se deberían destinar al sector agropecuario. Por lo demás, no tuvo en cuenta las recomendaciones de las diferentes misiones, lo exigido por expertos y por la sociedad colombiana. A título de ejemplo, no fue posible eliminar las exenciones sobre una parte de los rendimientos financieros como ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, ni sobre los gastos de representación de los magistrados de los tribunales, fiscales, procuradores judiciales (exentos en 50% de su salario) o de los jueces (exentos en 25% de su salario)<sup>30</sup> y los servidores públicos diplomáticos<sup>31</sup>.

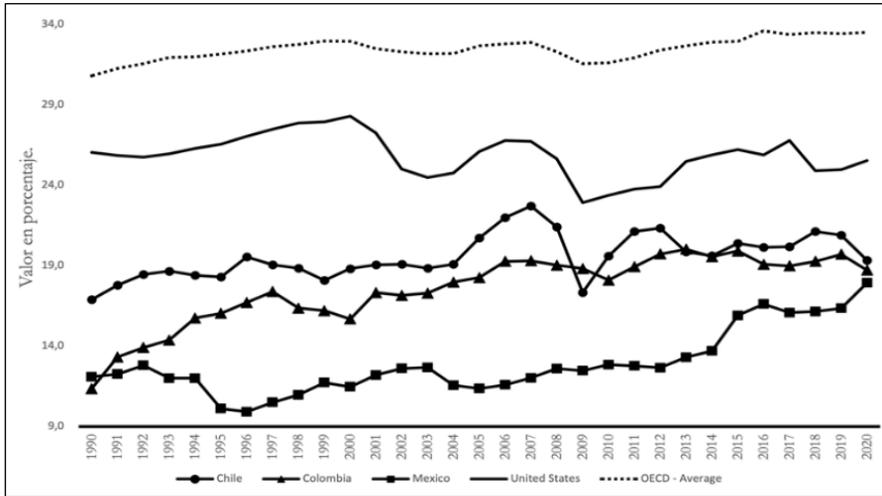
<sup>30</sup> Ver título II, artículo 32, numeral 7, de la Ley 2010 de 2019.

<sup>31</sup> A pesar de que las anteriores son medidas tributarias deseables, es difícil la eliminación de estas exenciones debido a los problemas derivados de la presión de los respectivos grupos de interés.

## **Caracterización y comparación internacional**

En este punto, podría surgir la pregunta sobre si lo recaudado por el país es suficiente, además de revisar su nivel comparativamente con otros países del mundo. Respecto al primer punto, Colombia es un país con enormes necesidades insatisfechas, tanto económicas como sociales y con un déficit fiscal elevado, razones por las cuales la respuesta es que en definitiva no es suficiente. En relación con el segundo punto, al comparar los ingresos por impuestos como porcentaje del PIB se observa que Colombia está ligeramente por encima de México, pero muy por debajo de la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de Chile (figura 1), de modo que se concluye que su nivel de recaudo con respecto a otros países del mundo es relativamente bajo.

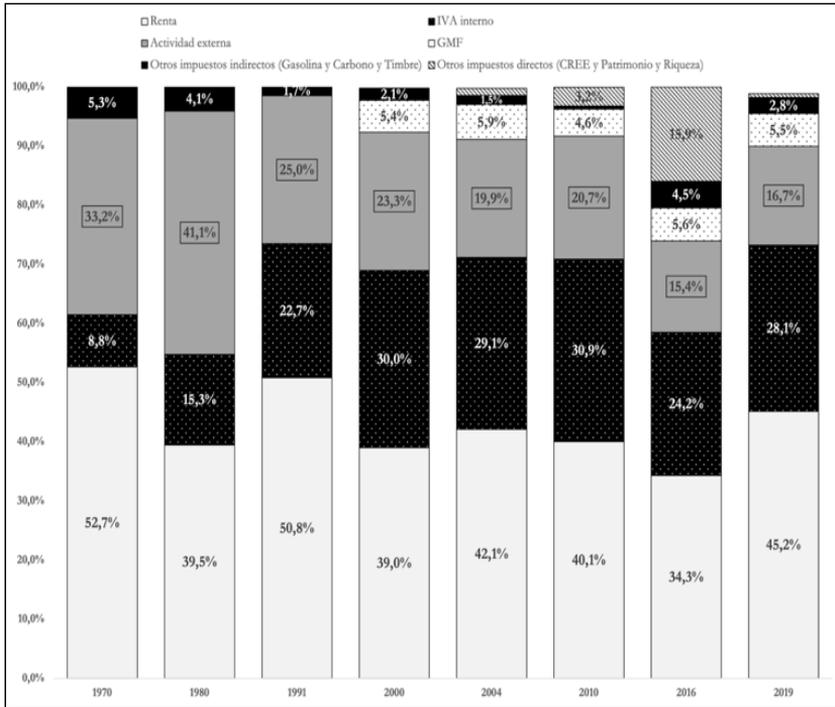
La complicación se encuentra en alcanzar mayores niveles de recaudo de manera rápida y, al mismo tiempo, cumplir los postulados de la tributación previstos por la Constitución de 1991 y el Congreso de la República en materia tributaria de equidad, progresividad y eficiencia, criterios que el sistema tributario ha incumplido históricamente.

**Figura 1. Ingresos por impuestos como porcentaje del PIB**

**Fuente:** Elaboración propia con base en OECD Stats.

Para un análisis más profundo del recaudo tributario de la nación, se presenta la figura 2 con la distribución de los tributos en el tiempo. Como se indicó en el capítulo anterior, históricamente ha existido una preferencia por parte de las autoridades colombianas por aumentar la base gravable o la tasa del IVA y recurrir a instrumentos relacionados con las transferencias. Esto con la idea de ser consistentes con la política de apertura económica y de incentivo a la inversión extranjera, aún más en un contexto de fuerte competencia tributaria global y de búsqueda de nuevos capitales extranjeros. En particular, para el primer trimestre de 2022, el recaudo principal se da por el IVA interno, 32% del total, impuesto de renta 39%, IVA externo 17.2% y el Gravamen a los Movimientos Financieros 5.4% (Dian, 2022).

**Figura 2. Recaudo por cuentas como porcentaje del total del recaudo, Colombia 1970-2019**



**Fuente:** Elaboración propia con base en las Estadísticas de Tributos Internos Administrados por la Dian.

Una estructura como la descrita es insostenible a largo plazo. Ya se tuvo una muestra con las protestas de 2021, ocasionadas por la inestabilidad social que genera recurrir frecuentemente a los impuestos indirectos. Así, teniendo en cuenta que Colombia es un país con un déficit fiscal histórico, es necesario encontrar instrumentos que sean consistentes con la realidad económica y social del país y que permitan responder con políticas contracíclicas en momentos de crisis, así como resolver el déficit primario<sup>32</sup>. La OCDE (2022) proyectó que, de continuar con la política fiscal actual, el déficit de Colombia se mantendría por lo menos hasta 2032 y reconoció que

<sup>32</sup> Entiéndase déficit primario como la diferencia entre los ingresos del Estado a través de impuestos y sus gastos, sin tener en cuenta los pagos por los intereses de la deuda.

esta estructura, en la que los ingresos solo representan un 20% del PIB, “no [es] suficiente para satisfacer las crecientes demandas sociales y preservar la necesaria inversión pública en infraestructura, educación y salud” (OCDE, 2022, p. 10).

Tener una economía caracterizada por la prevalencia en el recaudo de los impuestos indirectos ha sido un mecanismo ampliamente criticado, en especial por los efectos regresivos que esto implica sobre la equidad, al no diferenciar entre los diferentes niveles de ingreso y propiciar el fortalecimiento del sector informal. Teniendo en cuenta que estamos en un país donde aproximadamente el 44.7%<sup>33</sup> de la población se emplea de manera informal, el objetivo debe ser alcanzar un cambio sustancial en ese último indicador (Dane, 2022a). No se puede desconocer que esta relación de informalidad se da en doble vía, primero, la mencionada previamente, donde la no diferenciación e imposición indiscriminada mantiene la informalidad del país, y segundo, donde, debido a la informalidad misma, se dan unas altas tasas de evasión y de elusión de impuestos.

Se visualizó anteriormente que el IVA ha incrementado su participación en los ingresos del Estado, a pesar de su productividad de 32.8% frente al promedio regional de 40.7% (Consejo Privado de Competitividad, 2021). Solo con observar los aportes tributarios en este impuesto de cada segmento social de la población, se visualiza el incumplimiento del criterio de equidad. En efecto, aunque el decil de ingresos más alto de la población hace una mayor contribución al recaudo del IVA (32 % del total), para cada hogar de este grupo representa únicamente un 4.3 % de su ingreso promedio. En contraste, el peso del pago de este tributo en el ingreso del decil del hogar promedio más pobre es de 7.3% (Consejo Privado de Com-

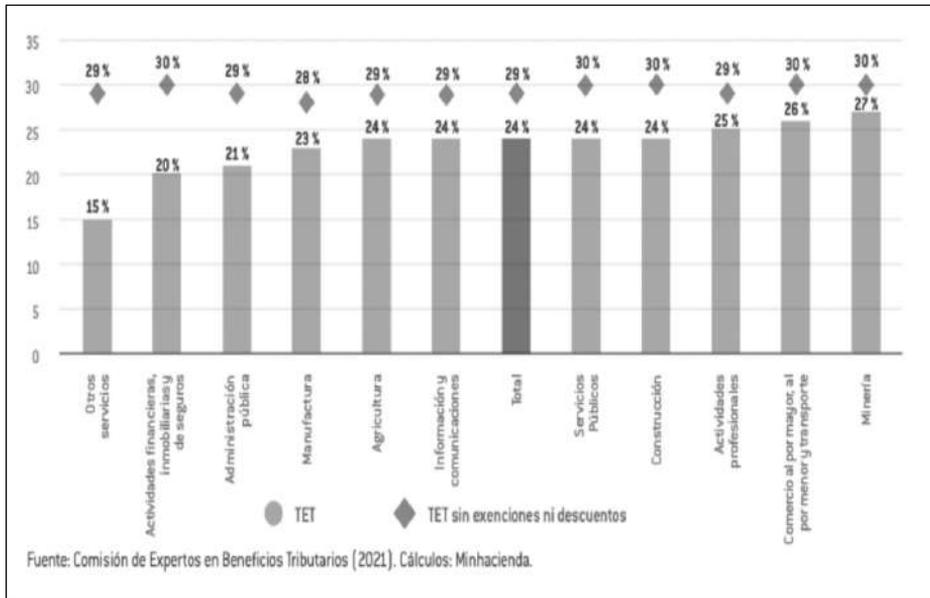
---

33 Datos de 23 ciudades y áreas metropolitanas. No se da esta información dividida por cabecera, centros poblados y zona rural dispersa. Sin embargo, el Dane sí menciona que, para la cabecera, el 93.2% cotiza a salud y el 48.4%, a pensiones, en tanto los centros poblados y rurales dispersos cotizan 93.7% a salud y 14.5% a pensiones, lo cual nos indica que la tasa de informalidad nacional puede ser considerablemente mayor.

petitividad, 2021, p. 333). Esta situación se intentó corregir con la devolución del IVA a hogares más pobres, pero ese mecanismo no ha mostrado ser eficiente a nivel redistributivo por la ausencia de la focalización de los recursos en comparación con otros programas como Familias en Acción, que ya cuentan con la infraestructura para hacer transferencias monetarias directas a los hogares (Observatorio de Desarrollo y Política Social, 2019).

En relación con los impuestos a las personas jurídicas, se reconoce que la tarifa marginal del 35% sobre la renta en Colombia es superior a la del promedio mundial del 23%. Sin embargo, estudios sobre la tributación efectiva demuestran que en realidad la tasa efectiva de tributación en Colombia es cercana al promedio regional (Asen, 2020), por lo que se debe hacer una evaluación más exhaustiva al respecto. La afirmación de que las empresas en Colombia pagan el mismo impuesto a la renta constituye un problema adicional, pues esto no se ajusta a la realidad, especialmente si se tiene en cuenta que existe una fuerte ruptura del principio de equidad horizontal y vertical. Esta ruptura ha sido el resultado de las presiones de los grupos de interés en el trámite legislativo de las normas y del favorecimiento del crecimiento económico de determinados sectores, como se puede observar en la figura 3. Estos beneficios tributarios son un problema al no estar sujetos a unas verdaderas y constantes evaluaciones, en orden a verificar su contribución real a la utilidad social respecto al costo que implican, además de no tener fechas de caducidad para garantizar el logro de la competitividad futura en un horizonte determinado de tiempo.

**Figura 3. Tasa de estructura tributaria para 2021, según la comisión de expertos tributarios**



**Fuente:** Comisión de Expertos Tributarios (2021).

Garay (2021c) menciona que la tarifa efectiva del impuesto a la renta de personas jurídicas en el sector agricultura (pesca) es similar a la de la manufactura, la minería y al promedio en general, pero es superior a las tarifas de las actividades financieras, inmobiliarias y de seguros, es decir, se favorece a ciertos sectores con respecto a otros y no se ha hecho una evaluación en detalle de su justificación económica y social.

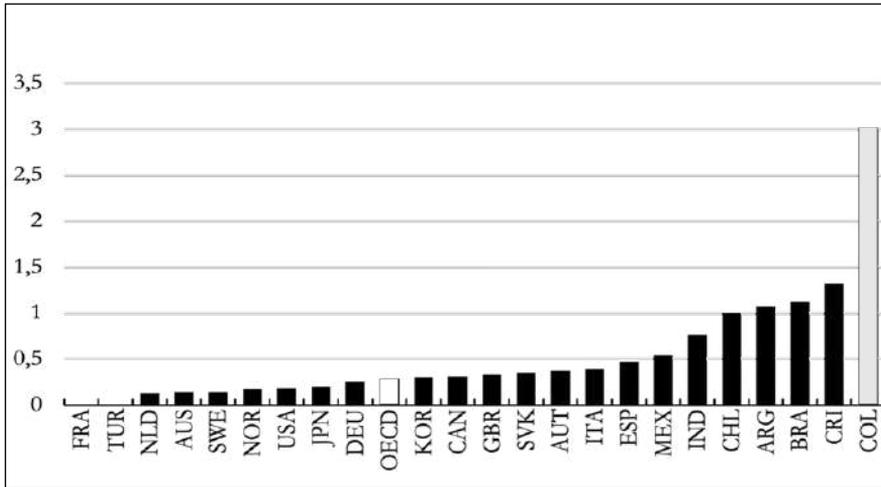
Ahora bien, los impuestos directos han sido un instrumento de preferencia cuando se requieren nuevos recursos de capital en las finanzas públicas. Claros ejemplos de esa situación son: 1) el impuesto al patrimonio que se creó en una situación de *conmoción nacional* durante la presidencia de Álvaro Uribe o 2) el impuesto Cree, que llegó a representar un 11.9% del total de recaudo durante la presidencia de Santos en 2016. No obstante, la estructura tributaria de los impuestos directos tiene efectos distorsionantes sobre

la productividad al ser asumidos en un 79.9% por las empresas, un promedio muy superior al de los países de la OCDE de 29% (Consejo Privado de Competitividad, 2021, p. 16).

La menor participación del recaudo de impuestos directos es más evidente cuando se compara con otros países y con el promedio de la región. De hecho, según estimaciones del Consejo Privado de Competitividad, únicamente el 5% de los colombianos paga impuesto de renta, lo cual obedece a que, por una parte, el cobro comienza desde un ingreso relativamente alto con una tasa de tributación significativa. Y, por otra parte, es consecuencia de una sociedad en extremo desigual que no alcanza los niveles de ingreso del umbral de pago de renta más bajo.

Tal como se observa en la figura 4, Colombia comienza a aplicar el impuesto de renta para ingresos tres veces superiores al salario medio. Aunque la OCDE reconoce ese factor como un problema estructural, establecer un impuesto de renta a personas que devenguen poco más del salario mínimo en Colombia tendría una consecuencia perjudicial en materia de equidad, dado que las personas que reciben este salario no tienen siquiera capacidad de ahorro: de hecho, era -1.6% para la zona urbana y de -3.2% para la rural en 2016 (Iregui *et al.*, 2016). Adicionalmente, teniendo en cuenta las contribuciones de seguridad social y otros gastos de estas familias, aumentar impuestos podría conducirlos a tener una vida vulnerable ante cualquier choque económico. Sin embargo, sí se podría plantear la disminución del segmento inicial de la tabla del impuesto a una tasa baja, de modo que se aumente el recaudo y se genere una cultura tributaria y de fiscalización, en el supuesto de que, al tener más personas para pagar impuestos, más personas estarán pendientes de la debida utilización de los respectivos recursos.

**Figura 4. Deducción básica del impuesto sobre la renta de las personas naturales, como múltiplo del salario medio**



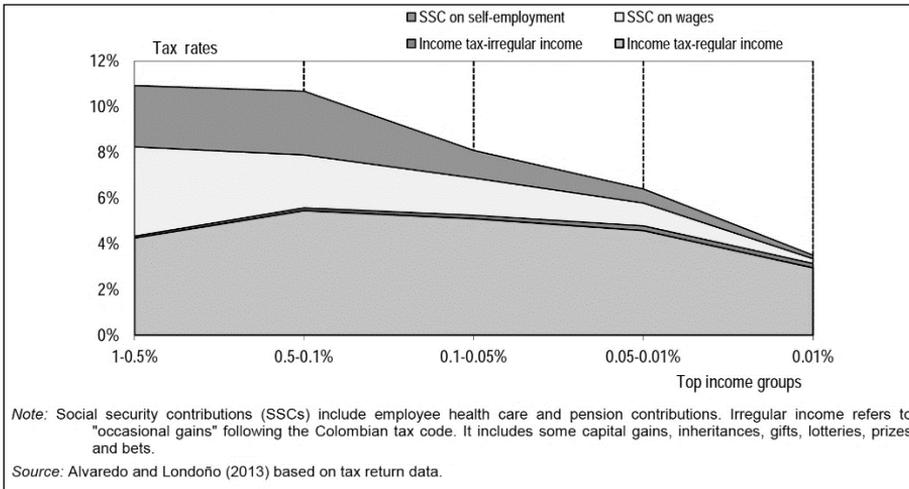
**Fuente:** OCDE (2022). <https://stat.link/2kdcv6>

Si se quiere realizar lo previamente planteado, un deber ser inicial es ganar legitimidad, tal como se comentará en el próximo capítulo, de modo que los contribuyentes que tienen capacidad de pago, por su nivel de ingreso y riqueza, aporten más a la sociedad. Especialmente, tal como lo muestran Garay y Espitia (2019) y Londoño y Joumard (2013), teniendo en cuenta que la mayoría de los beneficios tributarios recaen sobre las personas de altos ingresos, de manera que, en la medida en que se incrementa el ingreso, las personas en efecto terminan pagando menos impuestos en términos proporcionales.

En la figura 5 se puede observar que aquellas personas que están en el 1% superior de ingreso pagan cerca de 11% de tasa efectiva, teniendo en cuenta pagos a impuestos y aportes a seguridad social<sup>34</sup>; en tanto aquellas que están en el 0.01% superior pagan únicamente 4%.

<sup>34</sup> Expertos nacionales e internacionales suelen incluir la seguridad social en la contabilidad tributaria, pues la consideran un costo para el contribuyente, lo que normalmente abre espacio para un beneficio social.

**Figura 5. Impuesto al ingreso y contribuciones de seguridad social. Colombia, 2010.**  
**Tasas efectivas pagadas por los grupos dentro del 1% de ingresos**



**Fuente:** Joumard y Londoño (2013).

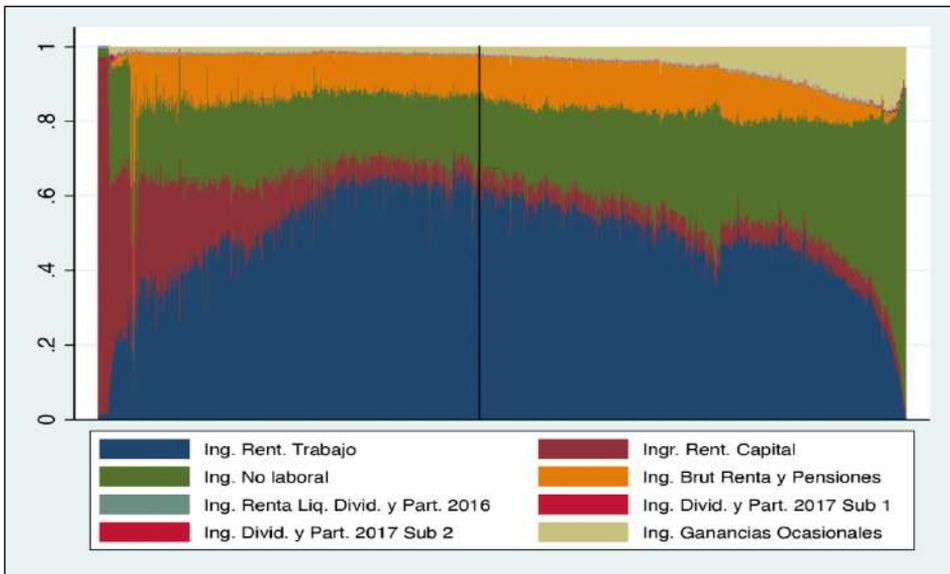
Para contrarrestar este efecto, se podría evaluar la creación de una tasa efectiva mínima para altos ingresos. Para observar la pertinencia del planteamiento, se requiere observar el comportamiento de las personas de mayores ingresos. En la figura 6 se ilustra cómo se distribuyen los ingresos de los declarantes de renta, los cuales se pueden asimilar con aquellas personas que tienen ingresos en Colombia. Si se ordena por milcil de ingreso<sup>35</sup>, es posible observar la proporción por tipo de ingreso de las personas naturales. Para precisar de una mejor manera la figura 6, la línea del medio corresponde al milcil 500, es decir, de los mil grupos ordenados por ingreso por la Dian, el grupo intermedio, compuesto por 3612 personas, tiene un ingreso bruto promedio de 68.7 millones COP anuales, el cual, a su vez, se compone de 59% de ingresos de trabajo, 20% de

<sup>35</sup> Para entender qué significa milcil, debemos tener en cuenta que la Dian, por cuestiones legales, no publica los datos de manera individual, sino que reúne mil grupos de personas organizados por ingreso bruto. Es así como un milcil agrupa el promedio de los ingresos de aproximadamente 3621 personas. Este es el eje horizontal de la figura, que muestra de menor a mayor ingreso bruto promedio.

ingresos brutos no laborales, 11% de renta de pensiones y el 10% restante de las demás rentas.

En este contexto, se aprecia cómo la participación de los ingresos no laborales en el total de ingresos se incrementa a medida que aumentan los milciles, es decir, a medida que las personas obtienen un mayor ingreso bruto, como se refleja en el avance sobre el eje horizontal de la figura 6, con lo cual se podría concluir que puede haber un incentivo tributario oculto que lleva a las personas a clasificar, en sus declaraciones de renta, una parte de sus ingresos como no laborales.

**Figura 6. Composición del ingreso bruto según las declaraciones de renta. Colombia (2019)**



**Fuente:** Garavito (2023).

Desafortunadamente, ningún esfuerzo técnico por aumentar el recaudo será suficiente de no corregir las raíces profundas de corrupción en el sistema político colombiano. La elusión por parte de personas naturales y jurídicas de altos ingresos representa un costo

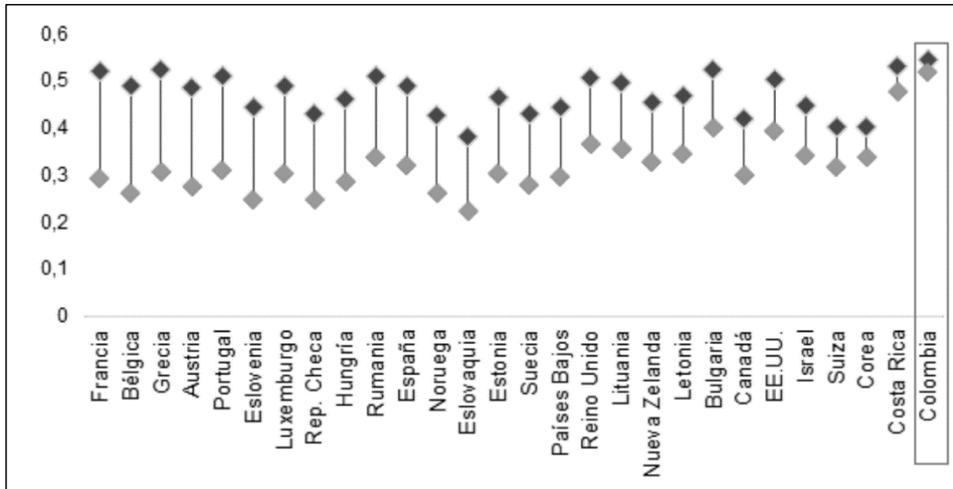
tributario importante para el país (Acosta *et al.*, 2017; Rodríguez, 2021; Villabona, 2021; Espitia y Garay, 2019). Sin embargo, son muchos los ejemplos de políticas que no se implementan por los costos que tienen para el ciclo político de ciertos actores sociales o grupos económicos o sobre sus mismas rentas (Evertsson, 2009). Respecto a la evasión y su relación con el ingreso, Londoño (2018) encuentra, al estudiar los Panamá Papers<sup>36</sup>, que una persona que pertenezca al 0.01% de la población con mayores ingresos tiene una probabilidad 24 veces mayor de esconder ante las autoridades fiscales sus activos que aquellos que pertenecen al 5% más rico.

En el contexto anterior, es válido preguntarse cuáles han sido los efectos correctivos de los impuestos sobre los niveles de desigualdad. La respuesta es que han sido muy bajos, casi nulos, tal como lo mencionan Acosta *et al.* (2017) y se observa en la figura 7. De esta figura, asimismo, se puede concluir que, básicamente, todos los países en vías de desarrollo, incluido Colombia, enfrentan un problema similar, el cual ya ha sido resuelto por los países desarrollados. Por ese motivo se requiere de una reforma realmente estructural que sea progresiva y se refleje en una disminución del coeficiente de Gini luego de que las personas paguen impuestos. Igualmente, después del recaudo es necesaria una política de gasto público y de inversiones estratégicas con la debida canalización de recursos hacia los sectores más desprotegidos, para que se siga reduciendo la brecha de desigualdad y de pobreza, como se analizará en los próximos capítulos.

---

<sup>36</sup> Panamá Papers fue el nombre que se le dio a la filtración de documentos de una firma panameña llamada Mosak Fonseca, cuyo objetivo principal era establecer firmas en paraísos fiscales para reducir los impuestos de las personas que contrataban sus servicios.

**Figura 7. Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias**



**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).

En conclusión, tanto la primera reforma que se generó en el gobierno de Iván Duque, en la cual se mantienen vigentes estructuras relevantes, tales como los escalones y la forma de tributación de la Cédula General o la idea de una tributación simple, como todas las reformas previas realizadas durante las últimas décadas, tuvieron un carácter temporal e insostenible en el tiempo, especialmente por factores coyunturales como la pandemia o diversas crisis y calamidades que generaron necesidades de gasto y/o disminuciones en el recaudo.

Como puntos positivos del panorama actual y de las reformas realizadas, se destacan: 1) el régimen tributario simple como una forma de reducir la informalidad, 2) la adopción de medidas orientadas a la lucha contra la evasión y la elusión, aunque sus resultados continúan no siendo representativos frente a su tamaño, y 3) que se utilicen tarifas marginales para la reducción de los incentivos a la elusión y la evasión.

A pesar de lo anterior, como recomendaciones iniciales para tener en cuenta con el objetivo de lograr mejoras en los niveles de equidad, se resaltan las siguientes posibles revisiones de políticas: 1) las exenciones aún existentes sobre los rendimientos financieros como ingresos no constitutivos de renta; 2) la disminución o eliminación de las exenciones de los ingresos de magistrados, fiscales, procuradores, jueces y/o servidores diplomáticos; 3) la evaluación de otras exenciones o en general la búsqueda de mecanismos para igualar la tasa efectiva de tributación entre los diferentes sectores de la economía; 4) buscar un mayor recaudo de las personas naturales, para cuyo efecto se sugiere, primero, ganar legitimidad a través de la tributación efectiva de los deciles más altos de la sociedad, con lo cual se podría evaluar una tasa efectiva mínima de pago y luego un eventual aumento de la base gravable; 5) la revisión de la tasa efectiva de tributación de las empresas, y en caso de que esté por encima de la región, evaluar su disminución en el corto plazo y mediano plazo conforme lo permita el estado de las finanzas nacionales y 6) el análisis de los incentivos o gastos tributarios por cédula existente, de modo que se identifiquen las razones para que exista una distribución tan marcada en ganancias de capital y ganancias no laborales y sobre esa base definir unas medidas específicas.

## Bibliografía

- Acosta, O. L., Concha, T. y Ramírez Jaramillo, J. C. (2017). *Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad: notas de estudio*. Naciones Unidas, CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43133-tributacion-colombia-reformas-evasion-equidad-notas-estudio>
- Asen, E. (2020). *Corporate tax rates around the world, 2020*. The Tax Foundation. <https://files.taxfoundation.org/20211207171421/Corporate-Tax-Rates-around-the-World-2021.pdf>
- Banco Mundial. (2022). *Colombia: panorama general*. <https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview#1>
- Carrasquilla, A. (2019, 17 de octubre). *Rueda de prensa sobre la decisión de la Corte Constitucional con respecto a la Ley de Financiamiento*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=XeHqiGXS4pU>
- Clavijo, S. (2020). Propuesta de Reforma Tributaria para Colombia (2021-2022). *Documentos CEDE*, 38, 1-26. <http://hdl.handle.net/1992/46661>
- Clavijo, S. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*, Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Congreso de la República. (2019). *ABC: Ley de Financiamiento*. Ministerio de Hacienda. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-104036%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-104036%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Consejo Privado de Competitividad. (2021). *Informe Nacional de Competitividad: 2021-2022*. [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2021/12/CPC\\_INC\\_2021-2022-COMPLETO.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2021/12/CPC_INC_2021-2022-COMPLETO.pdf)

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane]. (2022a). *Empleo informal y seguridad social. Mercado Laboral*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane]. (2022b). *Información pobreza multidimensional 2021*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- Decreto 1366 de 1967. (1967). Congreso de la República de Colombia. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.aspx?id=1799654>
- Deloitte. (2019). *Tendencias de capital humano 2019*. <https://www2.deloitte.com/co/es/pages/human-capital/articulos/tendencias-globales-de-capital-humano-2019.html>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>
- Dirección de Impuestos y Aduanas [Dian]. (2019). *Rentas cedulares*. [https://www.dian.gov.co/impuestos/personas/Renta\\_Personas\\_Naturales\\_AG\\_2019/Paginas/rentas-cedulares.aspx](https://www.dian.gov.co/impuestos/personas/Renta_Personas_Naturales_AG_2019/Paginas/rentas-cedulares.aspx)
- Dirección de Impuestos y Aduanas [Dian]. (2022). *Estadísticas de Tributos Internos Administrados Por la Dian*. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/TributosDIAN.aspx>
- Evertsson, N. (2009). *Informe de la encuesta sobre financiación de las campañas electorales y la corrupción política en Colombia*. Universidad de Estocolmo. [http://www.criminology.su.se/polopoly\\_fs/1.62754,1323100771](http://www.criminology.su.se/polopoly_fs/1.62754,1323100771)
- Garavito, A. (2023). *Distribución y tributación óptima de los ingresos para Colombia, la eficiencia y la equidad al servicio de*

- todos*. Uniandes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/66969>
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). Desigualdad y reforma estructural tributaria en Colombia. Hacia una economía política de inclusión social (fragmento). *PAPELES UAN*, 11(22), 154-160.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). *Dinámicas de las desigualdades en Colombia*. Desde Abajo.
- Garay, L. J. (2021c, 13 de mayo). Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Guerra, M. R. (2021c, 13 de mayo). Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Hvidberg, K. B., Kreiner, C. T. y Stantcheva, S. (2021). *Social Position and Fairness Views*. *National Bureau of Economic Research*. Nber Working Papers Series.
- Iregui, A., Melo-Becerra, L. A., Ramírez-Giraldo, M. y Tribín, A. (2016). Ahorro de los hogares de ingresos medios y bajos de las zonas urbana y rural en Colombia. *Borradores de Economía*, 960, 1-67. doi:<https://doi.org/10.32468/be.960>
- Joumard, I. y Londoño Vélez, J. (2013). Income Inequality and Poverty in Colombia-Part 2. The Redistributive Impact of Taxes and Transfers. *OECD Economics Department Working Papers*(1037). doi:<http://dx.doi.org/10.1787/5k487n4r0t8s-en>
- KPMG. (2020). *Ley de Crecimiento. Aspectos relevantes. Ley 2010-Diciembre 26 de 2019*. <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/co/pdf/2020/02/libro-ley-de-crecimiento-2010-de-2019.pdf>

- Ley 38 de 1969. (1969). Congreso de la República de Colombia. [https://www.camara.gov.co/sites/public\\_html/leyes\\_hasta\\_1991/ley/1969/ley\\_0038\\_1969.html](https://www.camara.gov.co/sites/public_html/leyes_hasta_1991/ley/1969/ley_0038_1969.html)
- Ley 75 de 1986. (1986). Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74173>
- Lobo Camargo, J. (2018). La reforma tributaria de 2016: ¿potencialmente estructural? *Revista Intercambio de Estudiantes de Economía*. E-ISSN 2619-6131, 101-116.
- Londoño Vélez, J. (2018, 25 de agosto). Por un impuesto progresivo a la riqueza. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/economia/por-un-impuesto-progresivo-a-la-riqueza-article-808189/>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2022). *Exposición de motivos: Reforma tributaria para la igualdad y justicia social*. [https://www.minhacienda.gov.co/web-center/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-200786](https://www.minhacienda.gov.co/web-center/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-200786)
- Observatorio de Desarrollo y Política Social. (2019). *Boletín Número 1. Universidad del Externado de Colombia*. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2019/12/Boletín-ODEPS-final-1.pdf>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE]. (2022). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*. <https://doi.org/10.1787/991f37df-es>
- Orozco, A. (2019). *Sentencia C-481 de 2019-Expediente D-13207. Jurisprudencia Corte Constitucional declara Inexequible la Ley 1943 de 2018 por vicios de procedimiento*. <https://cijuf.org.co/documentos-de-interes/2019/sentencia-c-481-de-2019-expediente-d-13207-jurisprudencia-corte>

- Rodríguez, J. (2021, 3 de marzo). *Impuesto sobre la renta en Colombia: Aspectos distributivos y opciones de reforma. Evento virtual: Reforma Tributaria ¿Beneficios para qué y para quienes?* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=crEXA9Ct-fM>
- Sarmiento, P., Piza, J. e Insignares, R. (2015). *Reforma Tributaria –Ley 1739 de 2014–. Reflexiones académicas y empresariales*. Facultad de Derecho. Universidad Externado de Colombia.
- Secretaría de Hacienda Distrital. (s. f.). *Impuestos-Secretaria de Hacienda Distrital*. <https://www.shd.gov.co/shd/otros-impuestos-y-tributos>
- Villabona Robayo, J. (2021, 4 de marzo). *Propuesta de reforma tributaria para generar desarrollo y equidad en Colombia. Evento virtual: Reforma Tributaria ¿Beneficios para qué y para quienes?* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=ID-W7yt6ZO8>

# **Capítulo 3.**

## **Reformas tributarias**

### **2021-2022**

De acuerdo con la caracterización de la tributación colombiana expuesta en el capítulo anterior, con la Ley 2010 de 2019 del gobierno de Iván Duque se generaron modificaciones en procura de atraer la inversión. Sin embargo, dicha reforma fue criticada por los expertos puesto que afectaba el potencial recaudo tributario de Colombia. Adicionalmente, debido a la pandemia y a sus afectaciones nacionales e internacionales, hubo gastos y disminuciones en el recaudo por la caída de la actividad económica, contexto en el cual, a pesar de que ya se había realizado una reforma tributaria, el gobierno de Duque debió presentar una reforma adicional.

Es así como en este capítulo, inicialmente, se encontrará la evaluación de cada una de las reformas propuestas durante 2021 por el gobierno de Iván Duque. La primera, elaborada por el ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla, la cual generó un descontento generalizado en la nación, origen de multitudinarias y sistemáticas manifestaciones y protestas sociales, las cuales condujeron al retiro del respectivo proyecto de ley y a la renuncia del ministro. Posteriormente, se expondrá la reforma final aprobada y tramitada por el ministro de Hacienda José Manuel Restrepo, realizando una comparación entre la reforma propuesta y la aprobada.

Y, por último, se hará también una revisión de la reforma propuesta y la aprobada durante 2022.

En ese orden de ideas, considerando la compleja coyuntura que enfrentó la administración Duque como consecuencia de la pandemia, con el consiguiente incremento en la demanda de recursos fiscales para atender las necesidades sociales mínimas de la población, el análisis de las reformas propuestas en ese periodo representa un marco adecuado para las discusiones sobre los alcances de una reforma estructural y la correspondiente implementación de medidas de política económica.

## **Propuesta de reforma presentada por el ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla en 2021**

Los objetivos de la reforma hacían referencia a “la sostenibilidad de las finanzas públicas, la erradicación de la pobreza, el cumplimiento de la regla fiscal, el fortalecimiento y la focalización del gasto social, y la redistribución de cargas tributarias y ambientales” (Ministerio de Hacienda, 2021, p. 1).

La reforma inició con la propuesta de modificaciones a la Regla Fiscal, dando sus definiciones y limitando el resultado de las finanzas públicas a que este no debería superar el límite del pasivo neto no pensional<sup>37</sup> determinado por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis). Se incluyó un párrafo transitorio adicional que menciona que “el balance fiscal primario neto estructural no podrá ser in-

---

<sup>37</sup> El pasivo neto del gobierno, sin incluir las pensiones, se refiere a todas las deudas que este debe saldar con entidades que no pertenecen al sistema pensional. En general, la deuda del gobierno colombiano es de carácter externo e “incluye el financiamiento obtenido bajo las modalidades de préstamos bancarios, créditos comerciales (de proveedores), títulos de deuda (bonos) y arrendamiento financiero, y no incluye los pasivos por concepto de inversiones de portafolio en Colombia” (Banco de la República, s. f.).

ferior a -1.8% del PIB en 2022, -0.7% del PIB en 2023 y -0.2% del PIB en 2024, independiente del valor del pasivo neto no pensional que se observe” (Proyecto de ley no aprobado, 2021). Estos tipos de límites se han determinado desde que se estableció la regla fiscal, aunque no ha tenido el impacto pretendido de la reducción real del déficit fiscal. Asimismo, se incorporó en la reforma una cláusula de escape y la creación de un Comité Autónomo de la Regla Fiscal, integrado por cinco técnicos, el cual tendría opiniones no vinculantes y haría seguimiento a dicha Regla y también brindaría su concepto cuando fuera necesario acudir a la cláusula de escape.

En comparación con la reforma finalmente aprobada<sup>38</sup>, la anterior inhabilitaba para ser parte del comité a aquellos que hubieran sido sancionados con destitución por la autoridad que ejerciera funciones de inspección y vigilancia por faltas contra la ética en el ejercicio profesional durante los diez años anteriores (Ministerio de Hacienda, 2021). Asimismo, se indicaba que el comité debería publicar de manera gratuita los estudios y demás elaboraciones. Hubiese sido útil dejar ambas modificaciones, aunque hasta el momento no se han presentado problemas con estos temas.

Además, se proponía el fortalecimiento y la focalización del gasto social, para lo cual se hizo una explicación detallada del programa de Ingreso Solidario, describiendo desde las asignaciones hasta las penalizaciones para aquellos que incurrieran en falsedades en el proceso de selección. Esta descripción se pierde en la nueva reforma, aunque tiene sentido, pues ya estaba en marcha y venía siendo reglamentada por fuera de las reformas tributarias.

Adicionalmente, se incorporó el cambio en los subsidios a la energía eléctrica y al gas combustible distribuido por red física. Como se comentó antes, las asignaciones por estrato suelen estar mal fo-

<sup>38</sup> En general, las comparaciones en este capítulo se efectúan entre la reforma presentada por el ministro de Hacienda Carrasquilla, y la finalmente aprobada en 2021, tramitada por el ministro José Manuel Restrepo.

calizadas, de modo que se daba un buen paso en el proceso de una adecuada focalización de los subsidios con la utilización del Sisbén, idea que se perdió en la nueva reforma propuesta.

Se incluían, además, otros mecanismos de inversión y gasto social, como la promoción del acceso al empleo, el Programa de Apoyo al Empleo Formal (Paef) y el incentivo a la creación de nuevos empleos. Aunque ambas reformas tenían este componente, la primera incluía limitaciones al pago de parafiscales y al pago a las cajas de compensación por parte de las empresas, exclusión que debería ser evaluada, pues no necesariamente generaría un hueco fiscal en las cuentas del Estado.

Programas relevantes como el apoyo a la cultura, a las empresas de transporte masivo y a la promoción del acceso a la educación superior quedaron incorporados, enfocándose este último en la gratuidad de la matrícula de la educación superior pública para las personas en condición de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad.

El siguiente aspecto de la reforma presentada era la austeridad y eficiencia en el gasto, para cuyo efecto se proponían límites a los gastos del nivel nacional, exceptuando la fuerza pública, modificación a las plantas de personal en tanto disminuyeran los contratos de prestación de servicios, y le daba facultades extraordinarias al presidente de la república para la supresión de entidades, por el término de seis meses. Este último aspecto se restringía a la revisión de entidades de la rama ejecutiva sin afectar a la Contraloría, a la Fiscalía ni a la Procuraduría. Sin embargo, finalmente se retiró de la reforma aprobada.

En el libro III de la reforma, se buscaba redistribuir las cargas tributarias y ambientales. En el caso del IVA, se trasladaba gran parte de los bienes exentos a excluidos, lo cual imposibilitaba su deducción a aquellos productores en sus etapas previas a la venta final. La decisión de cobrar este impuesto sobre ciertos bienes de la canasta

básica produjo un fuerte malestar, razón por la cual en este texto se proponen alternativas. De igual manera, se mencionaban los servicios excluidos de IVA y su compensación anticipada a los hogares en pobreza, fijándola en 50 mil COP. La reforma a ese impuesto, al ser uno de los puntos más sensibles, causante en gran medida del descontento social, no se volvió a discutir, sino que se optó por mantener la normatividad vigente, salvo que inicialmente se conservó y reglamentó su exención por tres días al año.

Otro de los causantes del malestar social fue la modificación de la tarifa de renta para personas naturales y la reducción del valor a partir del cual se aplicaba el gravamen. Se buscaba pasar de las tarifas marginales mostradas previamente, establecidas por la Ley 2010 de 2019, a una más amplia para 2022, de transición, y otra para 2023 en adelante. Esta última es la que a continuación se presenta en la tabla 1.

**Tabla 1. Tarifas marginales por pagar según rangos en UVT. Colombia. Reforma propuesta (2021)**

Rangos en UVT		Tarifa Marginal	Impuesto por pagar 2023
Desde	hasta		
0	21.2 millones COP	0%	0
>21.2 millones COP	34.2 millones COP	10%	(Base gravable menos 21.2 millones COP) x 19%
>34.2 millones COP	53.2 millones COP	20%	(Base gravable menos 34.2 millones COP) x 28% + 4.4 millones COP
>53.2 millones COP	76 millones COP	28%	(Base gravable menos 53.2 millones COP) x 33% + 29.9 millones COP
>76 millones COP	152 millones COP	33%	(Base gravable menos 76 millones COP) x 35% + 87.3 millones COP
>152 millones COP	380 millones COP	37%	(Base gravable menos 152 millones COP) x 37% + 224.3 millones COP
>380 millones COP	En adelante	41%	(Base gravable menos 380 millones COP) x 39% + 393.4 millones COP

**Fuente:** Reforma propuesta en 2021.

Así, se observa como en 2023 deberían pagar renta aquellas personas que llegaran a devengar aproximadamente un millón ochocientos mil mensuales. Cabe aclarar que en Colombia un 45.4% de las personas devengan menos de un salario mínimo. No obstante, ante el riesgo de que las personas de clase media puedan volver a ser vulnerables y ante las desigualdades existentes, donde en términos de tasa efectiva los más ricos pagan menos del 5% y los de ingresos medios o bajos 30% (incluyendo pagos de seguridad social) (Londoño y Joumard, 2013), habría una falta de legitimidad por la inequidad implícita en un esquema de esa naturaleza, pudiendo desembocar en protestas y en estallido social, como ocurrió en 2021.

Se reconoce como positiva la idea de buscar aumentar la tarifa de 39% a 41% a las personas de ingresos más altos, como también la idea de reducir a 380 millones COP (10.000 UVT) el último escalón, lo cual es coherente con la capacidad económica de las personas. Asimismo, de manera positiva, se buscaba implementar un impuesto temporal y solidario del 10% para contribuyentes con ingresos superiores a 10 millones COP mensuales, el cual aplicaría únicamente por seis meses en 2021.

Respecto a las personas jurídicas, se buscaba que las empresas pequeñas no pagaran impuesto de renta, llevando a que solo las empresas que superaran una renta líquida de 523.3 millones COP, equivalentes a 13,770 UVT, tuviesen que pagar un impuesto marginal del 30%. Como se analizó en el capítulo previo de propuestas de reforma tributaria, esta pudo haber sido una buena propuesta en una transición hacia una tributación enfocada en las personas; sin embargo, ante la coyuntura que se desencadenó debido a la reforma en general, los empresarios acordaron aceptar el pago de una tasa más alta del 35%, en tanto se superaba la explosión social.

El artículo 128 de la reforma propuesta pretendía adicionar un nuevo párrafo al artículo 243 del Estatuto Tributario, buscando

que parte de los recursos de la nación recaudados por concepto del impuesto de renta a personas jurídicas tuviera una destinación específica. Dicho párrafo contemplaba canalizar los recursos para programas sociales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Sena, el Sistema de Seguridad Social en Salud, la atención a la primera infancia y la financiación de la educación superior, a través de inversión en la calidad o a través de becas. Este rubro tomaría el valor inicial apropiado en la vigencia 2021 y debía ser incrementando a razón de dos puntos porcentuales por encima del índice de precios al consumidor. Infortunadamente, este artículo no se mantuvo en la siguiente reforma. De manera similar, el artículo 129 tampoco se conservó a pesar del sano propósito de ayudar a la transferencia de información entre instituciones del gobierno, en especial llamaba la atención el párrafo 3, que imponía a la Dian el deber de enviar los datos de los impuestos que administra a solicitud del Ministerio de Hacienda<sup>39</sup>.

De manera positiva, y en congruencia con las recomendaciones de la misión de expertos (2021)<sup>40</sup>, se introducían tarifas especiales para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales, aplicándoles un impuesto del 15% para aquellos que superaran los 800 UVT, (304.3200 COP). Asimismo, se limitaban las rentas exentas y deducciones imputables a la cédula de la renta líquida de la Cédula General, ideal para limitar las elusiones y evasiones. Estas reformas aumentaban la tasa efectiva de impuesto que debía pagar el 1% más rico de la población, contribuyendo a la progresividad que necesita el país.

Uno de los aspectos de la reforma que pudo tener una mayor repercusión en el descontento social de la población, en parte por una

<sup>39</sup> En la actualidad, por ejemplo, la Dian, y de hecho solo cierto grupo en esa entidad, tiene el poder de acceder a los datos de las declaraciones de renta, lo cual hace difícil la fiscalización y la toma de decisiones para la política pública.

<sup>40</sup> Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. OCDE, Dian, Ministerio de Hacienda. 2021.

falta de explicación, fue el relacionado con el tema pensional. Considerando que en la actualidad el sistema es altamente inequitativo, en cuanto aquellos que obtienen las pensiones más altas son los que perciben un mayor subsidio estatal y se llevan una mayor proporción del fondo, esta modificación tenía una buena intención.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que las personas naturales logran importantes reducciones a través de la realización de aportes voluntarios pensionales, la reforma proponía modificar el artículo 55 del Estatuto Tributario (ET), evitando que dichos aportes fuesen considerados como ingresos no constitutivos de renta ni de ganancias ocasionales. Sin embargo, se mantenían los incentivos para depositar recursos en las Cuentas de ahorros para el Fomento en la Construcción, únicamente para 2021, a fin de evitar los beneficios tributarios indeterminados. Por último, un punto de gran relevancia y al que no se le dio continuidad es el relativo a la modificación del artículo 206 del ET, para gravar las pensiones de jubilación de vejez e invalidez que superaran los 60.8 millones COP anuales, es decir, cerca de 5 millones COP mensuales. Sin perjuicio de evaluar la cuantía a partir de la cual se aplica el impuesto, se trata de un mecanismo para balancear la carga fiscal de las altas pensiones<sup>41</sup> y un manejo tributario de equidad.

Una variación importante en relación con las declaraciones de renta es que se modificaban los montos a partir de los cuales una persona está obligada a declarar. Así, se disminuía la cuantía de los ingresos brutos, de los consumos y las compras con tarjetas de crédito y consignaciones a cuentas bancarias superiores a 400 UVT (15.2 millones COP anuales) y patrimonios brutos de 2.500 UVT (95 millones COP). Estos montos, igualmente, crearon un ambiente de incertidumbre en la ciudadanía, al desconfiar de las instituciones que les prometían que declarar no es lo mismo que pagar, además de la

---

<sup>41</sup> Se cobraría a partir de esta suma con la estructura usada para el impuesto de renta.

falta de acompañamiento en el momento de definir y elaborar las declaraciones de renta.

La modificación a los impuestos complementarios se inicia con el cambio al artículo 18-1 del Estatuto Tributario para disminuir la retención en la fuente a las utilidades a 0%, cuando se trate de rendimientos de valores de renta fija pública o privada, o de derivados financieros con subyacente en renta fija. Cabe destacar que se trata de un impuesto aplicado básicamente a los Fondos de Inversión de Capital Extranjero, los cuales han venido obteniendo reducciones en las tarifas en los últimos años, al pasar de 14% a 5% y queriéndola reducir ahora a 0%. Sería útil adelantar un análisis de la pasada reforma, evaluando su efectividad para la atracción de nueva inversión extranjera y su costo, entendido como los recursos tributarios que ha dejado de percibir el Estado.

Un artículo que tenía gran valor y se eliminó fue el 55 del proyecto de reforma. Este adicionaba al artículo 90 del Estatuto Tributario una forma de determinación del valor del avalúo de las propiedades. Conforme a lo comentado en el capítulo anterior, históricamente el avalúo de los bienes para efectos fiscales ha estado por debajo de su valor real. En este caso, con las tecnologías que han venido surgiendo, se solicitaba a los notarios hacer uso de los sistemas de georreferenciación para determinar la valoración cierta de los predios, penalizar al notario en caso de que el valor de los bienes difiriera notoriamente y responder por los tributos dejados de pagar por las partes. Asimismo, la determinación del valor de bienes y derechos en caso de ganancias ocasionales podría ser rectificado por un perito, en el evento de que la administración tributaria así lo requiriera.

El capítulo cuarto de la reforma se enfocaba en el impuesto a la riqueza, que consideraban sería de carácter temporal (2022-2023), aplicándolo a las personas naturales y sucesiones líquidas con patrimonios superiores a 134 mil UVT, es decir, más de 5 mil millones

COP, con una tarifa del 1%; y patrimonios de 402 mil UVT en adelante, cerca de 15,200 millones COP, con una tarifa del 2%, excluyendo en ambos casos las primeras 27 mil UVT del valor de su casa o apartamento (1026 millones COP) y 50% de los bienes objeto de la normalización tributaria. Aunque este mecanismo constituía una propuesta interesante, como se analizó en el capítulo previo, era insuficiente, en especial teniendo en cuenta el valor desde el cual empezaba a aplicarse el impuesto y sus deducciones. El tema ni siquiera se retomó para ser evaluado por la ciudadanía en la reforma que efectivamente se aprobó.

Como temas adicionales se incluían la normalización tributaria, el *perdón* a las personas por no haber declarado sus activos cuando deberían, con una tarifa de penalización del 17%; se modificaban los sistemas de facturación (facturas electrónicas, impuestos descontables, responsables y sanciones diferenciadas por tamaño de la empresa); y se definían sujetos finales, lo cual es útil para cruces de información. Solo este último aspecto no se mantuvo en la reforma aprobada.

Finalmente, y a diferencia de la reforma de Restrepo, se creaban o modificaban impuestos verdes, como también se constituían gravámenes e instituciones, tales como los siguientes: 1) las sobretasas a la gasolina motor y al ACPM; 2) la constitución del Fondo de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible, Fonclima, con una descripción de su financiación y funcionamiento, primordial para evitar consecuencias no muy lejanas; 3) el impuesto nacional al carbono, el cual incluía el gas natural, la gasolina y otras fuentes generadoras de carbono, destacando que, en el caso de insumos para la generación eléctrica, se permitía la gradualidad en la aplicación del impuesto; 4) el impuesto nacional al consumo de plaguicidas, el cual estaría en 8% y se destinaría para la financiación de Fonclima; 4) la modificación de los impuestos a vehículos, correspondientes a los municipios, distritos y departamentos en un 80% y en un 20% para

la nación, exceptuando a Bogotá, que se quedaría con el 100%; 5) los peajes en ciudades capitales; 6) el impuesto a los plásticos, aunque este era más simbólico e inicial, pues cobraba un impuesto de 0.00005 UVT (1.9 pesos) por gramo; y 7) el fondo único de soluciones energéticas para la mejora de la prestación del servicio y aumento de cobertura en la nación. Como se comentará más adelante, estos impuestos, aunque son necesarios para nuestro país considerando el fuerte enfoque ecológico, pueden llegar a ser regresivos, afectando por proporción de gasto a los hogares con ingresos más bajos, de modo que hay que evaluar la mejor manera de aplicarlos para garantizar su progresividad.

## **Reforma presentada por el ministro de Hacienda José Manuel Restrepo en 2021**

La reforma presentada por el nuevo ministro de Hacienda de ese entonces, José Manuel Restrepo, fue aprobada, convirtiéndose en la Ley 2155 de 2021, la cual tomó parte de la previamente presentada por Carrasquilla, pero, como ya se comentó, con un alcance mucho más limitado, dejando los temas relevantes para una próxima discusión. Bien decía el exministro Juan Camilo Restrepo (en conferencia con Uniandinos) que “se hizo la única reforma que se podría realizar teniendo en cuenta la coyuntura social en la que se encontraba el país, la posibilidad de perder la confianza inversionista y el déficit fiscal”.

El objeto de esta reforma fue similar al de Carrasquilla en aspectos como la necesidad de austeridad y eficiencia por parte del Estado, la lucha contra la evasión, la sostenibilidad fiscal, la reactivación económica y el requerimiento del fortalecimiento del gasto social, protegiendo a la población vulnerable y a los tejidos empresariales. Es así como empieza con la aplicación del impuesto complementario de normalización tributaria. De manera similar a la reforma

previa, se mantuvo la tarifa del 17% sobre el 50% de los recursos no declarados. Esta decisión fue bastante debatida por los expertos; en particular Guerra (2021c) estaba en desacuerdo en razón a que en su concepto esto equivalía a premiar a los evasores, estableciendo como alternativa una mayor fiscalización. Sin embargo, Garay (2021c) indicaba que se debió mantener la normalización, quizás con una variación de la tarifa del 17% por una más alta.

Siendo el plazo máximo para acogerse al esquema de normalización tributaria y presentar la declaración independiente el 28 de febrero de 2022, conviene evaluar el volumen de recursos recaudados por ese concepto, en orden de validar si cumplió con las expectativas previstas y, en consecuencia, si se justificó la decisión de cara a las objeciones formuladas. Adicionalmente, a aquellas personas que presentaban incumplimiento de sus obligaciones tributarias, se les otorgó el beneficio de una reducción de sanciones en el artículo 45 de la nueva reforma y se abrió la posibilidad de conciliación y de acuerdos de pagos en materia tributaria, siempre que el plazo de pago no superara el término de doce meses, para facilitar la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios. En igual sentido, se incorporaron otros artículos como la subsanación de multas y los beneficios de auditoría.

El capítulo 2 de la reforma comprendió el impuesto sobre la renta, estableciendo una tarifa uniforme de 35% para todas las empresas, mientras a las instituciones financieras que tuvieran una renta gravable igual o superior a 120 mil UVT se les aplicaría una sobretasa de tres puntos porcentuales, es decir, una tarifa del 38%. Infortunadamente, no se tuvo en cuenta la diferenciación con la pequeña empresa, propuesta que a Quintero (2022c) le parecía ideal y conveniente, considerando que las pymes constituyen el principal generador de empleo para el país. Sin embargo, en unos artículos posteriores se determinaron los montos de las tarifas simples de

tributación, a las cuales pueden acudir las microempresas tanto por facilidad operativa como por una menor carga tributaria, con lo que se configura un componente más equitativo.

En el capítulo 6 se le adjudica una nueva tarea al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), respecto al esquema de valoración de los bienes inmuebles para fines fiscales. Para esta tarea, les ordenan a dichas instituciones realizar tales valoraciones en un plazo de cinco meses contados desde noviembre de 2021, de modo que ya se deberían poder evaluar los resultados, considerando que a la fecha no se ha encontrado estudio alguno al respecto. De manera adicional, en el artículo 9 de la Ley 1708, se incluyeron nuevos requerimientos y trámites para mejorar la eficiencia en procedimientos relacionados con el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), de modo que se puedan generar nuevos recursos, los cuales serían consignados a favor de la nación.

Igualmente, la reforma determinó nuevos mecanismos de lucha contra la evasión, con modificaciones al artículo 555-2 del Estatuto Tributario, el cual reglamentó el Registro Único Tributario (RUT), manteniendo las reformas propuestas por Carrasquilla y eliminando el párrafo 4 relativo a que “las personas naturales deberán encontrarse inscritas en el Registro Único Tributario (RUT) para acceder y mantener cualquiera de los beneficios sociales otorgados por entidades públicas del orden nacional, departamental o distrital”. Asimismo, retoma los siguientes aspectos: 1) el sistema de facturación, cambiándolo ligeramente para hacer énfasis en las sanciones, en la factura electrónica y en que las plataformas de comercio electrónico deberían disponer de un servicio que permita la expedición y entrega de factura electrónica al comprador del bien o servicio, 2) el intercambio de información, dándole la potestad a la Dian para

definir los sujetos que están obligados a suministrarles información, y 3) la definición de beneficiario final.

En adición a lo anterior, la reforma contempló austeridad y eficiencia en el gasto público, buscando un ahorro promedio anual de 1.9 billones COP a precios de 2022, mediante una limitación en su crecimiento anual. Respecto a estas restricciones, Ocampo (2021c) no considera que hubiera constituido un ahorro con impactos reales, por el contrario, muestra que se hubiese podido aplicar una verdadera austeridad en el evento de haber incorporado el artículo de facultades extraordinarias al presidente para la supresión de entidades, el reordenamiento de otras, la eliminación de ministerios o cualquier otra decisión en el mismo sentido para alcanzar un efectivo ahorro de recursos públicos.

El fortalecimiento en el gasto social y la reactivación económica se mantuvo presente en la agenda del gobierno, de modo que se conservó el programa de Ingreso Solidario, aunque no de una manera tan detallada como en la previa reforma propuesta<sup>42</sup>, manteniendo su vigencia hasta diciembre de 2022 y modificando el monto de la transferencia al ligarla al número de personas que componen cada hogar y el grupo de clasificación de Sisbén IV. De manera muy llamativa y en congruencia con la literatura en materia de pobreza, se dio prioridad en las entregas del Ingreso Solidario a las mujeres.

En relación con las medidas de reactivación económica, es importante mencionar que esta reforma tuvo un enfoque social y de género, al hacer énfasis en los siguientes temas: 1) la ampliación de la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal (Paef), con una modificación positiva en cuanto limitó los beneficiarios a un máximo de cincuenta empleados. Esto ocurrió en concordancia con la crítica que realizaba Quintero (2022c), relativa a que las

---

<sup>42</sup> Este hecho puede darse debido a que se reglamentó detalladamente por otras instituciones o a través de otras herramientas que no fueron citadas en la Reforma Tributaria.

grandes empresas se estaban quedando con más del 50% de los recursos destinados al apoyo a la nómina, cuando no eran ellas las que más necesitaban de ese apoyo. 2) Las labores de fiscalización a cargo de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) sobre los beneficiarios que recibieron aportes del programa, cambio positivo puesto que no existía previamente la asignación de dicha responsabilidad. 3) El incentivo a la creación de nuevos empleos, con cambios sustanciales frente al esquema propuesto por Carrasquilla, en cuanto focaliza la canalización de recursos en beneficio de los jóvenes y las mujeres, además de haber limitado el acceso a personas que no estuvieran recibiendo otros aportes o subsidios, con excepción del Paef, según los términos que el gobierno llegase a definir.

Este incentivo se otorga a las empresas que realmente generan más empleos según las métricas definidas para determinar su idoneidad en la participación. 4) El apoyo a las empresas afectadas por el paro nacional, aunque no se focaliza por tamaño, sino que suministra un 20% del valor del salario mínimo legal mensual vigente por el número de empleados siempre que se hubieran disminuido los ingresos por lo menos en 20% frente a los registrados en marzo de 2021. 5) La matrícula cero y el acceso a la educación superior, con el pago de la totalidad de la matrícula a los estudiantes de estratos 1, 2 y 3 hasta 2023, cuando la focalización pasa a realizarse por parte de Sisbén IV, atendiendo los estudios recientes como se comentó en la introducción. Asimismo, se disponen recursos para alivios con el Icetex, excluyendo mecanismos de capitalización de intereses. 6) El incremento del monto de subsidio por parte de Colombia Mayor hasta alcanzar un valor equivalente a la línea de pobreza extrema, la cual es de aproximadamente 160 mil COP.

Respecto a los territorios, en esta reforma de 2021 se mantuvieron los apoyos a los sistemas de transporte masivo considerados en la propuesta inicial, aunque se liberó el tope de auxilio, permitiendo

ayudar a las empresas con un porcentaje mayor al 50% del déficit operacional, según lo contemple el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Asimismo se permitieron los créditos de tesorería para entidades territoriales y sus empresas descentralizadas; el uso de excedentes de liquidez de recursos de destinación específica por entidades territoriales, aunque se califican como créditos; la conservación del esquema de obras por impuestos, convenios en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), que permiten a los contribuyentes la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social a cambio de reducir los impuestos que deben pagar; créditos por parte de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter); y líneas de crédito con tasa compensada para la reactivación económica a través de Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex). Como contraparte para las regiones, se limita el uso de los recursos del sistema general de regalías y se dispone un tope máximo al impuesto de estampillas para un mismo trámite, pues esta herramienta se está sobreutilizando.

Los días sin IVA se mantienen básicamente constantes con respecto a la reforma no aprobada, destacando de manera positiva que se incluyeron los bienes e insumos para el sector agropecuario, cuyo precio de venta por unidad fuera inferior a 80 UVT, reglamentando los bienes que estarán exentos y señalando de manera expresa los requisitos para que se efectúe la excepción del impuesto.

Siguiendo parcialmente las recomendaciones de la misión de expertos de 2021 ya citada, se controló ligeramente el incentivo tributario a las empresas de la economía naranja, bajando de siete a cinco años la posibilidad de mantener la renta exenta de impuestos.

En cuanto al objetivo de la reactivación económica, se permitió la aprobación de vigencias futuras para aquellas asociaciones público-privadas (APP) que quisieran generar proyectos de infraestructura definidos como de importancia estratégica. Asimismo, se apro-

bó el otorgamiento de apoyos a sectores comerciales e industriales, como las actividades de expendio de comidas y bebidas, excluyendo estas actividades del IVA en tanto se encuentren cobijadas bajo el Régimen Simple de Tributación.

Por último, se reafirmó la regla fiscal y se generó el mecanismo para la determinación del Balance Primario Neto Estructural. Como ya se mencionó, aunque la meta del déficit fiscal no suele cumplirse en la realidad, sí es importante para la confianza inversionista y la estabilidad macroeconómica del país, en cuanto representa por lo menos un objetivo a cumplir y un estímulo al gobierno para contar con controles al respecto. Son similares estos artículos a los que se encontraban en el proyecto de Carrasquilla, sin embargo, a diferencia de este, en la reforma de Restrepo el parágrafo transitorio fue más laxo en el déficit para el 2022 y 2023 al dejarlo en -4.7% y -1.4 %, mientras que en la reforma retirada las proyecciones eran de -1.8% y -0.7%, respectivamente, con la paradójica situación política de velar por la austeridad, pero no durante su propia administración.

Respecto al Comité Autónomo de la Regla Fiscal, se incluyeron dos personas más que en la reforma no aprobada, los cuales corresponden a los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República. Ese cambio puede llegar a ser bastante útil para efectos prácticos, cuando no hay acuerdo con los términos políticos para llegar a definiciones concretas, más cuando los comentarios de estos técnicos no son vinculantes, además de ser muy útil para el país la interacción entre actores técnicos y políticos acerca de estos temas del conocimiento y de la política pública, especialmente en una instancia de seguimiento de carácter estratégico, como lo es este comité.

## **Discusión, comparación y comentarios sobre las reformas Carrasquilla y Restrepo**

Con las dos reformas expuestas y la sección inicial de legitimidad, tenemos ya un panorama de las razones por las cuales no gustó la primera de ellas. Aun contemplando ciertos aspectos necesarios para el país, ante la coyuntura existente, caracterizada por una búsqueda de progresividad lenta, altos niveles de inequidad y falta de legitimidad, la primera reforma no salió adelante. Las marchas y el descontento social generalizado hicieron que el ministro Alberto Carrasquilla renunciara y se planteara una nueva reforma con alcances limitados. Tal como indicó Avella (2021c) en el conversatorio de Uniandinos, la primera reforma era mucho más ambiciosa respecto a los temas a tratar y a las modificaciones a realizar, siendo un proyecto de ley de 110 páginas y 163 artículos, en tanto que el proyecto acogido contiene únicamente 35 artículos y 43 páginas.

Debido a la coyuntura de una reforma fallida y otra reforma en curso, se realizó el segundo foro de Uniandinos “Evaluación comparada de recientes reformas tributarias y la desigualdad”, el cual tenía el propósito de comparar ambas reformas. Luis Avella (2021c) hizo la introducción, mostrando la tabla 2, donde los resaltados corresponden a las diferencias principales de ambas reformas. Hace énfasis en cómo la primera hablaba de impuestos temporales a la riqueza, de impuestos a los ingresos altos y de impuestos ambientales, tales como la sobretasa a la gasolina y al ACPM, mientras que la segunda reforma excluyó varios de esos temas. Sin embargo, esta incorporó aspectos como créditos de activación económica a los territorios y una mejor focalización en el gasto. Se aprecia la conservación de las decisiones relacionadas con la continuidad de la política Día sin IVA y el mantenimiento de la normalización tributaria.

**Tabla 2. Evaluación comparada del contenido por títulos y objeto de los proyectos de reforma presentados por los ministros Carrasquilla RT-01 y Restrepo RT-02 en 2021 y su impacto en la desigualdad**

	<b>RT-01 (163 artículos-110 páginas)</b>	<b>RT-02 (35 artículos-34 páginas)</b>
<b>Títulos</b>	<p>I. Regla fiscal-sostenibilidad de la equidad</p> <p>II. Fortalecimiento y focalización gasto social</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa ingreso solidario</li> <li>• Promoción del acceso al empleo</li> <li>• Incentivo a la creación de nuevos empleos</li> <li>• Apoyo al empleo formal (Paef)</li> <li>• Promoción de acceso a educación superior</li> <li>• Medidas de austeridad y eficiencia en gasto</li> </ul> <p>III. <u>Cargas tributarias y ambientales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienes que no causan IVA</li> <li>• Exención de IVA</li> <li>• <u>Impuesto de renta personas naturales</u></li> <li>• Impuesto de renta personas jurídicas (30%)</li> <li>• <u>Impuesto temporal y solidario a la riqueza</u></li> <li>• Impuesto de normalización tributaria</li> <li>• <u>Impuesto temporal ingresos altos</u></li> <li>• Procedimientos facturación e información</li> <li>• <u>Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM</u></li> </ul> <p>IV. Disposiciones complementarias</p>	<p>I. Medidas en materia de ingreso</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normalización tributaria</li> <li>• Tarifa personas jurídicas (35%)</li> </ul> <p>II. Mecanismos de lucha contra la evasión</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor comercial de inmuebles-georreferenciación</li> <li>• Facturación electrónica</li> <li>• Intercambio automático de información</li> </ul> <p>III. Austeridad y eficiencia en el gasto</p> <p>IV. Fortalecimiento de gasto social y reactivación económica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa ingreso solidario</li> <li>• Apoyo al empleo formal (Paef)</li> <li>• Incentivo a la creación de nuevos empleos</li> <li>• Matrícula cero y acceso a la educación superior</li> <li>• <u>Apoyo a los sistemas de transporte masivo</u></li> <li>• <u>Créditos de reactivación económica</u></li> <li>• <u>Días sin IVA</u></li> <li>• Exención de IVA</li> </ul> <p>V. Regla fiscal como mecanismo de sostenibilidad fiscal</p> <p>VI. Disposiciones finales</p>
<b>Objetivo</b>	<p>Optimizar la política fiscal para consolidar una infraestructura de equidad en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas, que contribuya a fortalecer la política de erradicación de la pobreza, a través de la articulación de los siguientes instrumentos que operan en conjunto, así: 1) la redefinición de la regla fiscal; 2) el fortalecimiento y focalización del gasto social; y 3) la redistribución de las cargas tributarias y ambientales.</p>	<p>Medidas de política fiscal que operan de forma articulada, en materia de gasto, austeridad y eficiencia del Estado, lucha contra la evasión, ingreso y sostenibilidad fiscal, orientadas a dar continuidad y fortalecer el gasto social, así como a contribuir a la reactivación económica, a la generación de empleo y a la estabilidad fiscal del país, con el propósito de proteger a la población más vulnerable contra el aumento de la pobreza, preservar el tejido empresarial y afianzar la credibilidad de las finanzas públicas.</p>

Nota: Los temas en subrayado solo fueron tratados de manera explícita o preferencial en una de las dos reformas.

Fuente: Avella (2021c).

Además de los temas subrayados, correspondientes a las diferencias entre las dos reformas, Avella (2021c) las compara con mayor detalle, según se resume en la tabla 3:

**Tabla 3. Comparación resumida de ambas reformas tributarias**

Tema	Primera Reforma-Carrasquilla	Segunda Reforma-Restrepo
Definición del Objeto	Sostenibilidad de las finanzas públicas, erradicación de la pobreza, fortalecimiento y focalización del gasto social y redistribución de las cargas tributarias y ambientales.	Austeridad, evasión, sostenibilidad fiscal, fortalecimiento del gasto social, reactivación económica, generación de empleo, estabilidad fiscal del país, protección a la población más vulnerable contra el aumento de la pobreza y tejido empresarial.
Regla Fiscal	Limita con el pasivo neto no pensional.	Limita con la deuda (71% del PIB).
Tarifa general para personas jurídicas	Hasta 13 770 UVT 24%. En adelante de manera marginal 30% + 3305 UVT. Sobretasa de 3% adicional, es decir, dejando las tarifas en 27% y 33% para 2022 y 2023, respectivamente.	Tarifa general de 35% a partir de 2022 y 3% de sobretasa (38%) para 2022, 2023, 2024 y 2025 para instituciones financieras con rentas superiores a los 120 mil UVT.
Tarifa personas naturales	10% a partir de 560 UVT desde 2023, incrementando hasta 41% para ingresos mayores a 10 mil UVT.	No aplica.
Dividendos	15% a partir de 800 UVT.	No aplica.
Impuesto temporal a altos ingresos	Durante el segundo semestre de 2021, para ingresos mayores a 10 millones COP mensuales se aplicará tarifa del 10% como un impuesto temporal y solidario, con aplicación también para pensiones.	No aplica.
Impuesto a la riqueza	Entre 134 mil y 402 mil UVT, esto es, entre 5092 millones COP y 15 092 millones COP, 1% y 2% para los valores superiores a dicho límite (marginalmente).	No aplica.
IVA	Nuevos bienes con IVA, como IVA a servicios públicos de estratos 4, 5 y 6, y el cambio de bienes que pasan de ser exentos a excluidos, es decir, imposibilita la deducción del IVA en etapas previas.	No aplica.
Impuestos ambientales	Sobretasa a la gasolina y al ACPM, incremento de impuestos al carbón y combustibles fósiles, plásticos, plaguicidas, vehículos y peajes en las ciudades capitales.	No aplica.

Tema	Primera Reforma-Carrasquilla	Segunda Reforma-Restrepo
Gasto-Ingreso Solidario	Transferencias mensuales a los hogares pobres de hasta 252.142 COP o en pobreza extrema de hasta 366.101 COP (según el número de integrantes del hogar).	Se estaba gestando fuera de la reforma tributaria para estos momentos.
Gasto-Apoyo al Empleo Formal (Paef)	Se amplía hasta junio de 2021.	Se amplía desde junio de 2021 hasta diciembre de 2021. Focaliza mejor el gasto, imponiendo que las empresas que pueden postular deben tener un máximo de cincuenta empleados.
Gasto-promoción del acceso al empleo	Para jóvenes menores de 28 años que accedan a su primer empleo, personas que no sean beneficiarias de la pensión de vejez, en situación de discapacidad y mujeres mayores a 40 años. El límite de este beneficio es de dos años por empleado.	Para empresarios que generen nuevos empleos a jóvenes entre 18 y 28 años y que devenguen hasta tres salarios mínimos mensuales legales vigentes. La vigencia se estableció hasta agosto de 2023 y, como límite, este auxilio no puede ser entregado de manera simultánea con otros aportes o subsidios, ni a personas expuestas políticamente.
Gasto-educación superior	Recursos para el pago parcial o total de la matrícula de educación superior pública de estudiantes en pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad.	Matrícula cero para estudiantes de estratos 1, 2 y 3 mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas. Desde 2023 se focalizaría a Sisbén a personas vulnerables. Se supondría que esto incluye pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.  El Icetex generará enfoques para el acceso y la permanencia, además se impone que excluirá el mecanismo de capitalización de intereses.
Gasto-transporte masivo	Se establecen esquemas destinados a cofinanciar los déficits operacionales de hasta un 50% (sin tener en cuenta los aportes o transferencias ya realizadas por las entidades territoriales <sup>43</sup> ).	El monto máximo a cofinanciar el déficit se establece igualmente en un 50%, pero podría ser superior de acuerdo con la programación del Marco de Gasto de Mediano Plazo.  Se limita no tener en cuenta los aportes o transferencias ya realizadas por entidades territoriales a únicamente las realizadas a causa del Covid.
Gasto-créditos de reactivación y protección	Posibilidad de adquirir, contratar y gestionar instrumentos financieros de transferencia y retención del riesgo, como protección financiera de entidades territoriales ante la ocurrencia de desastres.	Créditos de tesorería para entidades territoriales y sus descentralizadas durante las vigencias 2021, 2022 y 2023, con límite de interés/ahorro operacional del 60% o relación deuda/ingresos 100%.

**Fuente:** Ajustado y completado con base en las ideas y la tabla de Avella (2021c).

43 Esta especificación es inusual y debería ser estudiada a futuro para determinar la razón por la cual se determinó de esta manera.

Asimismo, Avella (2021c) presentó un comparativo con las cifras Gini de los documentos de exposición de motivos y extrapolaciones, como se observa en la tabla 4, mencionando la falta de credibilidad que tienen estas cifras en el largo plazo, en especial por la dificultad de modificar este indicador y porque el proyecto de Restrepo no representó una reforma estructural que tratara verdaderos aspectos progresivos, aunque hubiera podido tratar de aplicarlos. En consecuencia, cabe suponer que en 2022 se llegaría a tasas de 0.49 y en 2025, a 0.467 solo por la inercia de la economía, porque las proyecciones eran poco realistas. Asimismo, Avella (2021c) expresa que las medidas tomadas en la reforma finalmente aprobada no fueron suficientes, evidenciando que, aún con proyecciones optimistas, llegaríamos en diez años a la desigualdad que tenía Ecuador en 2020.

**Tabla 4. Comparación de Gini según exposición de motivos de cada una de las reformas (RT-01: Carrasquilla, RT-02: Restrepo)**

	2019	2020	2021	2022	2025	2030
RT-01	52.6	53.1	49.9	49	46.7	43.1
RT-02	52.6	54.4	52.0	51.2	48	45
Índice histórico más alto	1999			58.7		
Índice histórico más bajo	2017			49.7		

**Fuente:** Avella (2021c).

Con base en los comentarios indicados, Ocampo (2021c) retoma el tema desde el punto de la desigualdad, indicando que se debe tener en cuenta que una reforma leve no tendrá un impacto significativo de disminución del Gini de manera automática y que, para llevar la desigualdad a 45 puntos en 2030, se requiere de un rol activo por parte del Estado, el cual no se aprecia en la reforma propuesta.

Ocampo hace énfasis en que es una prioridad que los impuestos en Colombia sean más progresivos, en especial cuando en la actualidad, a medida que una persona se hace más rica, paga menos impuestos, según la afirmación que se sustentó en los capítulos previos. Moran-

tes (2021c) hace referencia a que la reforma de Carrasquilla olvidó por completo este punto, razón por la cual no fue aprobada, y destaca en especial que, en los intervalos del impuesto a la renta, se empieza a cobrar desde dos salarios mínimos, y para él no es legítimo ni justo el cobro a partir de este monto, en particular al observar las crecientes necesidades insatisfechas de las personas que devengan esos valores.

Por otro lado, Ocampo (2021c) y el exministro Juan Camilo Restrepo (2021c) mencionan que en la reforma Carrasquilla prácticamente no se tuvieron en cuenta las recomendaciones de la Comisión Especial de Beneficios Tributarios y, peor aún, que tampoco las consideraron en la reforma expedida, por lo que no entienden el motivo para solicitar una nueva Comisión Tributaria. Asimismo, señalan que tampoco se determinaron los impuestos ambientales, lo cual es un retroceso. Eso sí, hay que recordar, como lo mencionaba el exministro Restrepo (2021c), que la segunda reforma era la única que podía salir adelante en esa difícil coyuntura y que sería tarea del próximo gobierno completarla. Igualmente, insistió en que la próxima reforma debe ser estructural y oportuna, evitando que se repita lo sucedido en la pandemia, cuando se propuso una reforma tributaria un año y medio después de que se empezaron a crear las nuevas necesidades de la población como consecuencia del Covid (Marulanda, 2021c).

Para Restrepo (2021c), los retrocesos más graves, al comparar la primera reforma con la segunda, comprendían que en la nueva reforma no había una reducción de los impuestos empresariales, no retomar esquemas tributarios ambientales y, en concordancia con Iván Marulanda (2021c), el bajo recaudo que se derivaría de esa última reforma. Ante el primer punto, Bruce Mac Master (2021c), presidente de la Andi, mencionó que el aumento de los impuestos empresariales era la única alternativa ante la compleja coyuntura política y social.

Asimismo, Marulanda (2021c) criticó esta última reforma en cuanto no afectaba a los altos patrimonios, a las herencias, a los altos ingresos de las personas naturales, ni a la evasión tributaria. Marulanda recuerda que, en Estados Unidos, para salir de la Gran Depresión, se determinaron tasas marginales hasta del 80%, las cuales permitieron el desarrollo acelerado de este país y la salida no solo de este momento de crisis, sino la recuperación en general de Occidente y de Japón luego de la Segunda Guerra Mundial. Con esto se quiere decir que hay épocas cuando es permitido y preponderante que el Estado evalúe las posibilidades de incrementar impuestos, en especial a los que tienen mayor capacidad económica. Ocampo (2021c) menciona como ejemplo clave el impuesto al patrimonio, el cual, como se comentó previamente, empieza en 5000 millones COP, una cifra extremadamente alta, por lo que se podría reducir de manera considerable al cobrar una tarifa desde los 2000 millones COP.

Por otro lado, no se puede olvidar el manejo del gasto público. Restrepo (2021c) critica cómo el gobierno de Iván Duque hablaba de la reducción del gasto, proponiendo hacerlo de 2023 en adelante, es decir, al año siguiente de dejar la Presidencia, sin dar espacio a liderar a través del ejemplo. En relación con ese tema, adiciona que, a pesar de ser importantes los ejemplos de austeridad, como la reducción de los vuelos y costos que podrían ser reemplazados, lo más relevante es hacer una disminución sustancial del gasto, y esto se logra a través de: 1) eliminar consejerías, reasignar funciones, 2) eliminar ministerios y 3) reducir gastos suntuarios.

Cabe resaltar que, como lo menciona Guerra (2021c), la primera reforma reducía 41 beneficios tributarios, lo cual guardaba concordancia con las recomendaciones de la Misión de Expertos Tributarios (2021). En la sección referente a la posible reforma estructural, se mencionan recomendaciones que los expertos y las misiones han planteado, de modo que el lector pueda proyectar una imagen comparativa entre el proyecto de ley propuesto, el aprobado y la reforma planteada en el presente documento.

En los conversatorios de expertos fue constante el comentario respecto a que la reforma no fue pertinente debido al *tiempo político*, es decir, fue inoportuna e inconsistente con la compleja coyuntura social que estaba viviendo el país. Garay (2021c) indica que no era ni clara ni suficiente la reforma en términos de equidad y, más allá del *tiempo político*, hace referencia a la impopularidad y a la falta de legitimidad del gobierno, necesarias para generar una reforma con tantas aristas como la propuesta. Asimismo, otro de los problemas fue la falta de comunicación, lo cual debió ser un factor clave con una reforma tributaria tan profunda como la presentada.

Clavijo (2021c) menciona que no haber dialogado con los diferentes sectores, incluyendo sindicatos, gremios, empresarios y demás sectores de la comunidad antes de la discusión con el Congreso fue un error garrafal. No comunicar el objetivo de este proyecto a la ciudadanía, con la presentación de los ganadores y perdedores de una manera transparente, hizo que las protestas llenaran las calles de Colombia. En este punto, Restrepo (2021c) reconoce la comunicación efectiva que tuvo la segunda reforma, pues fue claro que no iba a gravar a la clase media y no afectaría el IVA ni las pensiones.

No obstante, puede que la buena comunicación tampoco hubiese sido suficiente para pasar la reforma tributaria propuesta por Carrasquilla, pero, tal vez, sí hubiera evitado las protestas con los graves índices de violencia observados y quizás se hubiesen negociado los puntos que afectaban a la clase media como el IVA, la renta y algunos otros que comentamos en la sección anterior. Se habría podido crear legitimidad a través del enfoque de una reforma que buscara recursos con apoyo en la aplicación de los gravámenes especialmente al 1% más rico de Colombia, con una estructura tributaria más progresiva. Para Marulanda (2021c), es claro que aquellos privilegiados del 1% estarían dispuestos a negociar sus beneficios a cambio de poder salir a las calles tranquilamente.

Una prioridad que se debe tener en cuenta es seguir las recomendaciones de la Misión Musgrave y, en vez de ofrecer tantos descuentos tributarios para llamar la atención de los inversionistas, brindar seguridad y estabilidad. Esto significa que, igual a lo mencionado por Marulanda (2021c), no se deberían realizar reformas cada 18 meses. En Colombia es posible un sistema progresivo, eficiente y suficiente, proyectando los recursos necesarios para que el Estado pueda intervenir y la población avanzar.

En relación con la coyuntura actual, Marulanda (2021c) menciona que se debe dar prioridad a los 14 millones de personas que se encuentran inmersas en la pobreza monetaria y al medio millón de niños y niñas menores de cinco años con problemas de desnutrición crónica, teniendo en cuenta la tragedia que este hecho significa, no solo humana, sino también para el desarrollo a futuro. Adicionalmente, agrega que, si no somos capaces desde la racionalidad económica de entendernos para tener un Estado bien financiado, en temas de inversión tecnológica, de infraestructura, educación y modificación de la matriz energética, no podremos llegar a alcanzar un verdadero desarrollo económico. Esto en cuanto son bienes públicos que no serán ofrecidos por entidades privadas y, por el contrario, se requiere de un Estado que garantice ciertas complementariedades o reúna las inversiones necesarias para que los proyectos se puedan llevar a cabo.

Finalmente, Marulanda (2021c) menciona que los colombianos pagamos efectivamente muy pocos impuestos, con una tributación del 14% del PIB en tanto que el promedio Latinoamericano es del 23% o el de la OCDE de 34%, luego necesitamos un replanteamiento integral del panorama tributario y fiscal para fortalecer las finanzas del Estado.

## **Reforma propuesta en 2022 por el ministro José Antonio Ocampo**

Considerando las necesidades de gasto público originadas en las promesas de campaña y la necesidad de estabilizar las finanzas públicas del Estado colombiano, con la posesión del nuevo presidente en 2022, Gustavo Petro nombra al profesor José Antonio Ocampo como ministro de Hacienda y Crédito Público, precisamente uno de los panelistas invitados a uno de los varios foros que constituyen la esencia del presente documento.

El principal proyecto de ley al iniciar el periodo presidencial fue el trámite de la reforma tributaria, el cual recogió en su ponencia inicial varios de los temas que se examinan en estas páginas. Sin embargo, a medida que se avanzó en las discusiones del proyecto, se fueron introduciendo modificaciones importantes según las negociaciones políticas, dejando de nuevo pendientes aspectos trascendentales para ser ajustados en un futuro, como se discutirá en este y en los siguientes capítulos. En este apartado se explicará la reforma propuesta inicialmente y los cambios efectuados hasta llegar a la versión aprobada mediante la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022.

Lo primero para mencionar es que se propusieron grandes modificaciones en aspectos sustanciales, en busca de crear la reforma tributaria estructural que tanto se ha solicitado en las últimas décadas. Uno de los temas más relevantes es la modificación del impuesto a la renta de personas naturales, con los siguientes objetivos principales que se plantearon en principio: 1) reducir las rentas de trabajo exentas para pensionados, llevándolas de 42 millones COP<sup>44</sup> a 5.6 millones COP mensuales, cifra que igualmente se aplicaría a las indemnizaciones, multiplicando por el número de meses que co-

---

<sup>44</sup> En esta sección se trabajará con una UVT de 42.412 COP, pues es la UVT que se aplicará en 2023 y con la que se realizaron los estudios y las discusiones para la aprobación de esta reforma.

rrespondieran. 2) Disminuir el valor de las rentas exentas de pagos laborales, con un tope del 25%, pasando de 10.2 millones COP a 2.8 millones COP mensuales. 3) Consolidar las rentas por dividendos y ganancias ocasionales con la Cédula General, uniéndolas a las rentas de trabajo y pensiones para la aplicación de la respectiva tabla de tributación. 4) Aumentar el pago de la tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes, del 10% al 20%. 5) Disminuir el valor de las exenciones permitidas en la cédula general de 213.8 a 51.3 millones COP anuales.

Desafortunadamente, como era de esperarse, se hicieron modificaciones sustanciales a dicha propuesta, llevando a una estructura tributaria menos equitativa para el país, entre las que se destaca la correspondiente a la modificación del artículo que reducía las rentas de trabajo exentas para pensionados. Así, se permitió que el 73.1% de los subsidios siga dirigido al 40% más rico, sin la debida contribución con el pago del impuesto de renta, a pesar del cuantioso déficit del sistema de pensiones, que para 2023 será del orden de 18 billones de pesos (Vanegas, 2023; Mejía, 2022). De igual manera, la inclusión de las rentas de ganancias ocasionales en la Cédula General no continuó en la propuesta, mientras que la consolidación con los dividendos se realizará con un descuento del 19% hasta 46.2 millones COP y entrará a aplicar las mismas tarifas marginales de las otras cédulas desde ese monto<sup>45</sup>.

Finalmente, en comparación con la propuesta inicial, se aumentó solo un poco el valor de las exenciones permitidas en la Cédula General, pasando de 51.3 millones COP a 56.8 millones COP. Además, se elevó la tarifa especial para dividendos o participaciones por sociedades nacionales de un 7.5% a 10% y, con una mejora en térmi-

---

<sup>45</sup> Es decir, si una persona ganó 50 millones COP de dividendos, los 3.8 millones COP restantes (50 millones COP-46.2 millones COP exentos), se sumarían con los demás ingresos de la cédula general, aplicando posteriormente la tarifa del artículo 241 del Estatuto Tributario.

nos de equidad, se estableció una deducción de 3 millones COP por persona dependiente, hasta un máximo de cuatro dependientes por contribuyente.

De manera similar, en la propuesta inicial se buscaba modificar el impuesto a la renta de las personas jurídicas. Por un lado, se esperaba mantener la tarifa del 35% con una sobretasa del 5% para instituciones financieras que tuvieran una renta gravable igual o superior a 5089 millones COP; y por otro, se contemplaban las siguientes modificaciones principales: 1) eliminar exenciones para empresas editoriales, de hotelería, turismo, por ejemplo, parques temáticos y programas eco y agroturísticos y servicios de cuidado, entre otros. 2) Establecer una tarifa igual a la del resto de empresas para las zonas francas en caso de no cumplir con un umbral mínimo de exportación determinado por el Gobierno Nacional. 3) Determinar un límite a los beneficios tributarios del 3% sobre la renta líquida ordinaria. 4) Disminuir el monto exento de la ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida, al pasar de 530 millones COP a 137.8 millones COP. 5) Modificar las ganancias ocasionales exentas, ajustando el valor exento por inmuebles de 292 a 551 millones COP para la vivienda de habitación de propiedad del causante y a 275 millones COP para inmuebles diferentes a los propios. 6) Disminuir las rentas exentas por porción conyugal o herencias de 147 a 136 millones COP. 7) Reducir el monto límite sobre el cual se debe tributar para personas diferentes a los legítimos, pasando de 93 a 68.9 millones COP. 8) Reducir la exención de la utilidad en la venta de casa o apartamento de 318.2 a 127.3 millones COP. 9) Aumentar la tarifa para las sociedades y entidades nacionales y extranjeras, como también para las personas naturales residentes y extranjeras sin residencia, fijar en 15% la tarifa única sobre dichas ganancias ocasionales en caso de personas naturales sin residencia en el país y sociedades anónimas, limitadas y demás entes asimilados a unas y otras, y en caso de personas naturales

residentes y extranjeras sin residencia, cuando previamente era de 10% para todas las categorías anteriores.

De las modificaciones propuestas al impuesto de renta, en la reforma aprobada se hicieron solamente las siguientes modificaciones: 1) eliminar las exenciones para empresas editoriales, de hotelería y turismo, estableciendo una tarifa especial del 15% en tanto estas últimas cumplan condiciones de remodelación, construcción y/o ubicación, como también pueden descontar el 150% del pago del valor de los salarios y prestaciones sociales siempre que estén ubicados en San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 2) Ajustar los rubros que computan para los umbrales mínimos de exportación para las zonas francas en las manos del gobierno, estipulándose que la tarifa de renta será del 20% cuando sean ganancias de exportaciones y de 35% o más, dependiendo de la actividad, según el artículo 240 del Estatuto Tributario. 3) Cambiar el monto exento de exención de la venta de casa o apartamento a 212 millones COP, y agrega que el monto de la venta debe ser depositado en las cuentas denominadas Ahorro para el Fomento de la Construcción, (AFC), destinándolos a la adquisición de otra casa o apartamento. 4) Determinar la tarifa para sociedades y entidades nacionales y extranjeras en 15% y no en 30% como antes se mencionó. 5). Establecer, como aspecto novedoso, un impuesto mínimo del 15% para todas las empresas, con excepción de las exentas mencionadas de hotelería y editoriales.

Por su parte, se agregaron otras actividades económicas al artículo 240 del Estatuto Tributario, a las que se les aplicarán puntos adicionales según la actividad económica, así: 1) a las instituciones financieras, como se tenía previsto inicialmente, se adicionaron las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales, o de otros *commodities* y proveedores de infraestructura del mercado de valores, las cuales deberían pagar cinco puntos porcentuales adi-

cionales a los que se mencionaban en la reforma inicial, aunque, a diferencia de las primeras, estas tendrán vigencia hasta 2027, quedando la tarifa en 40%. 2) A las actividades extractoras del carbón de piedra y actividades extractoras de petróleo, hasta diez y quince puntos porcentuales adicionales, respectivamente, dependiendo del precio actual, comparando con el precio de los pasados diez años, como también se les eliminó la posibilidad de deducción de regalías, punto que fue bastante polémico en las discusiones. 3) A las generadoras eléctricas a través de recursos hídricos, tres puntos porcentuales adicionales hasta 2026.

En el título correspondiente a impuesto de renta y complementarios, se incorporaron las siguientes disposiciones: 1) se reafirma que no serán contribuyentes ni declarantes los resguardos y cabildos indígenas, ni las propiedades colectivas de las comunidades negras. 2) se establece que las utilidades provenientes de enajenación de acciones inscritas en la Bolsa de Valores de Colombia no constituyen renta ni ganancia ocasional, en tanto no supere el 3% de las acciones de respectiva sociedad. 3). se reglamenta el costo de la mano de obra en los cultivos de papa. 4) se establece como deducible el 100% de los impuestos, tasas o contribuciones, con excepción del gravamen de los movimientos financieros al 50%, y precisa que no serán deducibles el impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización, mientras que, de manera positiva para corregir distorsiones, se establece como no deducible el pago por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades ajenas a la productora de renta. 5) se consagra la posibilidad de un aporte voluntario en la declaración de renta, con destino a la reducción de la pobreza extrema y a programas de atención a personas con discapacidad, sin dar lugar a descuentos o a algún beneficio tributario. 6) se crea un descuento para las inversiones en investigación, desarrollo tecnológico o innovación, el cual

es alto al permitir descontar<sup>46</sup> el 30% del respectivo monto. Sin embargo, el Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (Confis) aprobará anualmente, con base en la solicitud del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios (CNBT), el monto máximo que el CNBT podrá certificar, desde luego con el cumplimiento de los requisitos allí establecidos. Este mismo tratamiento se dará a donaciones realizadas al Icetex, a diversos fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación (I+D+i) y para la contratación de personas con doctorado para I+D+i. Teniendo en cuenta la novedad presentada, se modifica, igualmente, la reglamentación del crédito fiscal para inversiones en proyectos de I+D+i, como también se establece que las grandes empresas pueden participar cuando los proyectos sean realizados por las micro, pequeñas o medianas empresas. 7). se introdujeron reglamentaciones adicionales a las iniciativas de obras por impuestos para proyectos en las zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac) y en los municipios con programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), o jurisdicciones que, sin estar ubicadas en las Zomac, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas.

Un segundo título objeto de modificación fue el correspondiente al impuesto al patrimonio de personas naturales y sucesiones líquidas, personas naturales nacionales o extranjeras que no tengan residencia en el país y que posean patrimonio directo o indirecto, sucesiones líquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país, y las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio<sup>47</sup>. Este impuesto, cuya base gravable es el valor del pa-

46 Cabe recordar que descontar es diferente a deducir; descontar permite a la persona restar directamente del pago que debe de impuestos, en tanto deducir es tomar el as-respectivo valor como un gasto o costo, previo a la liquidación del impuesto a pagar.

47 En suma, se tienen en cuenta sociedades emergentes innovadoras de no más de cuatro años de constitución, empresas con nuevas inversiones con montos invertidos de

patrimonio neto poseído al primero de enero de cada año, permaneció relativamente constante durante los debates, concluyendo que la base gravable se aplicará marginalmente sobre patrimonios superiores a 72.000 UVT, cerca de 3000 millones, en cuyo caso pagarán 0.5% hasta 122 mil UVT (cerca de 5200 millones COP), 1% de tarifa marginal entre 122 mil y 239 mil UVT (10.134 millones), y del 1.5% para los superiores. A la última cuantía mencionada, y cuyo rango se adicionó en el último debate de la reforma, se percibe positiva desde el punto de vista de equidad, aunque es de carácter temporal en razón a que se desmontará a partir de 2027. Para el cálculo del impuesto al patrimonio, se podrá deducir el valor del inmueble en el que se habita con un monto máximo de 508 millones.

El tercer título busca que el impuesto unificado del régimen simple de tributación se extienda a más empresas y les facilite a esos contribuyentes la realización de los diferentes trámites. Esto lo hace a través de la modificación de los impuestos efectivos a pagar, en especial en aquellas empresas con márgenes bajos. La discusión a lo largo de los debates fue álgida respecto a las tarifas que se deberían aplicar a cada uno de los rangos de ingreso de las empresas, dependiendo, asimismo, de su actividad. Finalmente, en términos generales se optó por reducir todos los porcentajes, buscando que más empresas se acojan a este régimen, sobre todo aquellas que se encuentran en la informalidad.

El cuarto título se refiere a los impuestos ambientales, empezando por el impuesto al carbono y que se mantuvo desde la primera propuesta hasta la versión aprobada. Inicialmente, se propuso aumentar todas las tarifas de los combustibles fósiles (el gas natural, el gas licuado, la gasolina, el ACPM, Fuel Oil, Kerossene y Jet Fuel); sin embargo, en las discusiones técnicas y del Congreso, se modi-

---

4500 millones COP por más del 5% de la compañía, entre otros, que determinan que se están teniendo en cuenta las startups, empresas de I+D+i o similares, lo cual es muy positivo para el futuro y el desarrollo del país.

ficó el aumento a uno más reducido para la gasolina, el ACPM y el gas natural, manteniendo los demás incrementos iguales a los de la propuesta inicial. De igual manera, se adicionó una gradualidad en la aplicación del impuesto al carbón, de modo que no será aplicado a tarifa plena sino hasta 2028, pero desde 2023 el 80% de este impuesto será de destinación específica en favor del medio ambiente. También es importante destacar que en la propuesta inicial se ajustaban las tarifas por unidad vendida y se causaban impuestos adicionales a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, reformas que fueron eliminadas o modificadas por las previamente expuestas. Para finalizar, este capítulo incluye un impuesto a los plásticos de un solo uso, los cuales quedaron en la reforma final, y se especificó su definición al explicar que el hecho de tener esa calidad es independiente de la posibilidad de uso repetido.

El quinto título hace parte de discusiones que se han llevado a cabo durante los últimos años en el país respecto a los impuestos saludables. En principio, se discutió si crear estos gravámenes realmente generaría una disminución en el consumo de los productos o, por el contrario, si se trata de bienes inelásticos o difíciles de reemplazar. Este último escenario lo único que generaría es quitarles poder adquisitivo a las familias, especialmente a las más pobres. Por lo anterior, en el desarrollo de las discusiones, se cambiaron los bienes sujetos a pagar dicho impuesto, con una descripción más específica. La recomendación es estudiar el tema en detalle, en la medida de lo posible a través de evaluaciones de impacto o costo-beneficio, a fin de verificar si se ha cumplido con el objetivo y si todos aquellos bienes que tienen una afectación negativa para la salud de los colombianos quedaron efectivamente incluidos en la base del impuesto.

Asimismo, se modificaron las tarifas por pagar de dicho impuesto al cambiar el contenido desde el que se cobrará dicho impuesto, contenido de azúcares añadidos por cada 100 mililitros para el caso de las bebidas o contenido de sodio, azúcares o grasas saturadas por

cada 100 gramos para el caso de los ultraprocesados, como también se ajustó la tarifa con un aumento progresivo de 10% en 2023 a 15% en 2024 y 20% a partir de 2025<sup>48</sup>, y se precisó que empezará a regir desde noviembre de 2023. Otro hecho relevante que se modificó a lo largo de los debates fue el monto desde el cual las personas naturales son responsables del impuesto a las bebidas azucaradas, pasando de la totalidad de las personas hasta llegar a lo previsto en el texto final de aquellos productores personas naturales que en año gravable anterior, o en el año en curso, hubieran obtenido ingresos brutos inferiores a 10 mil UVT, esto es, aproximadamente 148 millones COP anuales (en debates previos se había establecido en 424 millones COP).

El título sexto implementa mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión tributaria. En este resaltan, entre otros aspectos, la inclusión más detallada de los ingresos en especie para efectos de determinar el impuesto de renta y complementarios; la estimación de topes indicativos de costos y gastos deducibles con la exigencia de que estos deberán estar soportados con factura electrónica para aceptar la deducción cuando superen el 60% del ingreso bruto<sup>49</sup>; el requisito de presentar la declaración de activos en el exterior y la incorporación de la definición de *presencia económica significativa* que permitirá cobrar tributación a los grandes conglomerados internacionales que desarrollan actividades de comercialización de bienes y/o servicios en el país sin tener residencia o domicilio en Colombia, como también a empresas que realicen la prestación de

---

48 La Organización Mundial de la Salud recomienda aumentar el precio como mínimo en un 20% para que las personas cambien en efecto sus hábitos de consumo. En consecuencia, al implementar este impuesto de manera progresiva con el paso de los años y con unas tarifas relativamente bajas, puede que no se alcancen los resultados esperados y se incumpla el objetivo buscado, que no es el recaudo por sí mismo, sino la disminución en el consumo de esos productos.

49 Expertos han debatido que esta norma no debería existir, sin embargo, en este texto se considera una medida antielusión y evasión, lo que genera una alerta en los declarantes.

servicios digitales desde el exterior utilizando dominio especial a través de servicios de internet.

Para que una empresa tenga presencia económica significativa en el proyecto inicial, se propuso que cumpliera con tres aspectos: “1) tener ingresos brutos de 31.300 UVT o más durante el año gravable por transacciones que involucraran bienes o servicios con personas en Colombia, o 2) utilizar un sitio web con dominio colombiano (.co) o 3) mantener una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil o más usuarios colombianos durante el año gravable, incluyendo la posibilidad de visualizar precios en pesos o permitir el pago en pesos colombianos (COP)” (Ministerio de Hacienda, 2022, p. 39). Posteriormente, en la norma expedida, se retira el segundo punto y se establecen otros aspectos complementarios para los cuales los servicios digitales prestados desde el exterior deben asimismo hacer el respectivo pago del impuesto a la renta, como servicios de publicidad, de contenidos digitales, de transmisión libre, cualquier forma de monetización y suscripciones, entre otros. Se les permite a las personas no residentes o entidades no domiciliadas en Colombia, en vez de pagar el impuesto sobre la renta, optar por pagar una tarifa del 3% sobre la totalidad de los ingresos brutos. Este último hecho fue adicionado en el último debate, después de haberse planteado una tarifa del 5%.

El artículo 408 del Estatuto Tributario (ET), relacionado con las tarifas para rentas de capital y trabajo, se ajustó para indicar que, en caso de que alguna renta no se enmarcara en los demás supuestos de rentas de capital y trabajo de ese artículo, se le cobrará una tarifa del 10%, aquí se destaca que inicialmente se había mencionado una tasa del 20%. En los debates finales se modificó, también, el artículo 585 del ET, que habla del intercambio de información para efecto de los tributos nacionales, departamentales o municipales, al precisar que podrán solicitar e intercambiar información para desarrollar sus funciones:

Para los efectos de análisis, administración, liquidación y control de tributos nacionales, departamentales o municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales (UGPP), así como las administraciones tributarias departamentales y municipales.

Estos intercambios de información pueden llegar a ser herramientas sumamente valiosas para la disminución de la evasión o la elusión, siempre que se dé la colaboración y el apoyo entre las entidades allí citadas. En este título también se consagró la exención del gravamen a los movimientos financieros hasta el tope de 14.8 millones COP mensuales, equivalente a 350 UVT, al establecer que se podrá aplicar sin necesidad de marcar una única cuenta, como ocurre en la actualidad, para cuyo efecto se autorizó un plazo de hasta dos años a las entidades para adoptar un sistema de verificación, control y retención de ese impuesto, momento en el cual iniciará la aplicación del cambio mencionado.

Las modificaciones que se incluyeron después de la presentación de la propuesta inicial en la lucha contra la evasión y la elusión fueron: 1) ampliación de planta de personal de la unidad administrativa especial de la Dian. 2) Autorización con facultades extraordinarias para que el presidente pueda expedir en los próximos seis meses un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como para determinar el procedimiento aplicable. 3) Adición de un nuevo capítulo, llamado “De la defraudación y la evasión tributaria, omisión de activos e inclusión de pasivos inexistentes”, el cual, como bien lo indica el título, representa una herramienta extra de lucha contra la evasión, al imponer penas carcelarias de 48 a 108 meses ante defraudaciones o evasiones de más de mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las cuales se incrementan en una tercera parte cuando la evasión

sea mayor a 2000 SMMLV, y en la mitad cuando la defraudación o evasión sea superior a 5000 SMMLV. Desafortunadamente, la acción penal se extingue hasta por dos ocasiones cuando el sujeto realice los pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.

En otras disposiciones contenidas en el título VII de la reforma, se incluyeron desde la propuesta inicial las siguientes modificaciones: 1) el cambio en las importaciones que no causan impuestos, que aplicaría solo para aquellos bienes originarios de países con los que se tiene un acuerdo o tratado de libre comercio. En la reforma final, se modificó con la exención para aquellos bienes cuyo valor no exceda de 200 USD, atendiendo lo consagrado en cada acuerdo o tratado de libre comercio. 2). La definición del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes, sobre una base mínima de 40% del valor mensual de los ingresos causados o los efectivamente percibidos, pudiendo imputar costos y deducciones siempre que se cumplan los requisitos previstos en el artículo 107 del ET.

Se trata de una medida conveniente para atender la necesidad de formalización del empleo en Colombia. 3) La modificación de artículos que evitaban que algunos ingresos se consideraran para ciertos casos como ingresos constitutivos de renta o ganancia ocasional, como la utilidad en la enajenación de acciones, utilidades de derivados y capitalizaciones no gravadas. 4) La derogatoria de exoneraciones de impuestos para diversas zonas y sectores como el hotelero. 5) La derogatoria de la determinación de algunos costos para sectores como el cultivo de café. 6). La derogatoria de la exención a la renta de diversas actividades de la llamada economía naranja, las cuales podrían estar exentas por un periodo de cinco años. 7) La derogatoria de otras rentas exentas, como las labores que aumentaban la productividad del campo, actividades de desarrollo de vivienda, megainversiones y tratados de estabilidad tributaria, descuentos tributarios por donaciones relativas al Covid, actividades de apues-

tas y concursos exentos e inversiones en hidrocarburos y minería, entre otros. 8) Imponer un impuesto a las iglesias o centros de culto que tuvieran otras actividades exógenas al culto y no utilizaran las utilidades para invertirlo en este, sin embargo, en los últimos debates dicho artículo se eliminó.

Por su parte, en los últimos debates se incluyeron nuevos aspectos como: 1) las modificaciones en las bases gravables del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar y en los casos de máquinas que operen en locales con actividad comercial diferente a la de juegos de suerte y azar y juegos de bingo. 2) Los ajustes al parágrafo 4 del artículo 437 del ET para precisar que no serán responsables del IVA los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple cuando realicen solamente aquellas actividades indicadas en el artículo 908 del ET y aquellos que tengan ingresos brutos inferiores a 3500 UVT, cercanos a 148.4 millones COP. 3) El cambio en el tratamiento del servicio de transporte de valores de excluido a gravado. 4) El inicio del cobro de IVA a los espectáculos de toros, hípicas y caninos. 5) La declaratoria de exención del IVA al servicio de faenamiento, es decir, el sacrificio o la preparación de reses para su consumo.

6) La retoma del impuesto al timbre, el cual tenía una tarifa del 0% desde 2010, de modo que, en adelante, tratándose de documentos que hayan sido elevados a escritura pública, se pagará, marginalmente, un 1.5% si el valor es superior a 20 mil UVT, cerca de 848.2 millones COP, y de 3% si está por encima de 50 mil UVT, esto es, más de 2.120 millones COP<sup>50</sup>. 7) La obligación de la Dian de garan-

<sup>50</sup> Como todos los impuestos marginales, quiere decir que, a título de ejemplo, si un bien inmueble fuese enajenado (vendido, donado o cedido) y este tenía un costo de 3 mil millones, se deberá pagar 1.5% por el excedente de 848.2 millones COP hasta los 2120 millones COP y 3% por lo que supere 2,120 millones, así:  $(1.5\% * (2,120 - 848) + 3\% * (3,000 - 2,120)) = 1.5\% * (1,272) + 3\% * (880) = 19.08 + 26.4 = 34$ . Es decir, por un inmueble enajenado de 3 mil millones COP, se deberá pagar de impuesto de timbre por 34 millones COP. Teniendo en cuenta quiénes son las personas con capacidad

tizar la publicación de una muestra anonimizada y representativa de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por esa entidad, de manera periódica. 8) La modificación de las sanciones por no enviar información o enviarla con errores, reduciendo en su mayoría los topes o porcentajes de penalización que, cuando no sea posible establecer la base para tasar la sanción, ya no sea del 0.5% sobre los ingresos netos o del patrimonio bruto sino de 0.5 UVT (21.206 COP) por cada dato no suministrado o incorrecto, con un máximo de 7500 UVT (318 millones COP). 9) El otorgamiento de facilidades de pago y agilidad en la generación de certificados que decreten el desembargo de bienes. 10) La restricción para la aplicación de beneficios tributarios, en el sentido de que un mismo hecho económico no pueda generar más de un beneficio tributario: deducciones, descuentos, rentas exentas, ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional o reducción de tarifa impositiva. 11) La modificación a las contraprestaciones aeroportuarias en los contratos de concesión o de Asociación Pública Privada con la definición de una del 20% a los municipios y/o distritos en los que se encuentren los aeropuertos, para que estos puedan realizar mejoras en las vías y en general en la infraestructura e implementación del transporte público.

12) La determinación de un impuesto arancelario del 0% para los insumos agropecuarios por un año a fin de facilitar la reactivación económica del campo. 13) La Dian establecerá la información necesaria que deberá ser revelada en las declaraciones tributarias para realizar estudios, cruces de información y análisis estadísticos con enfoque de género y que permitan proponer disminuciones de inequidades estructurales. 14) El establecimiento de tasas de interés moratorias transitorias, cuando el pago de las obligaciones tributarias pendientes se realice antes del 30 de junio de 2013 y una reducción transitoria de sanciones y de tasas de interés para los con-

---

económica para enajenar ese tipo de inmuebles, se considera positiva la medida desde el punto de vista de equidad.

tribuyentes que a 31 de diciembre de 2022 no hayan presentado las declaraciones tributarias a que estaban obligados y lo hagan antes del 31 de mayo de 2023. 15) La creación de una contribución para beneficiar a los estudiantes que financian sus estudios mediante el Icetex.

En el artículo 96 final de la reforma tributaria, además de la precisión sobre los inicios de vigencia de las disposiciones y las derogatorias (algunas mencionadas antes), se estableció de manera expresa, seguramente para evitar fallos de inexequibilidad, la salvaguarda en favor de los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley respecto a que podrán disfrutar del tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las correspondientes situaciones jurídicas.

## **Conclusiones**

El modelo de tributación colombiano guarda consistencia con la historia económica del país y responde en general a un modelo de crecimiento que ha llevado a un alto nivel de concentración del ingreso y al surgimiento de unas crecientes necesidades sociales insatisfechas de la mayoría de la población. Además, la actual coyuntura internacional ha contribuido a hacer más difícil el manejo económico, especialmente en cuanto los elevados niveles de inflación han obligado a los bancos centrales a elevar las tasas de interés, y esto ha generado la expectativa de una posible recesión mundial en 2023. Además, por la guerra Ucrania-Rusia, se temen serias consecuencias en términos de abastecimiento de petróleo y alimentos. En ese contexto, la política fiscal del gobierno debe contemplar escenarios alternativos, con mecanismos de respuesta rápida para afrontar las complejas circunstancias, en particular en materia de crecimiento económico y de generación de empleo.

El nivel de desigualdad, que es de los más altos de América Latina y del mundo, y el descontento social no dan espera, los paradigmas detrás del Estatuto Tributario deben ser modificados, buscando cambiar la inequidad estructural histórica que ha caracterizado a Colombia. En el presente capítulo se ha hecho un recorrido amplio a partir de la llamada reforma Carrasquilla, rechazada por su falta de legitimidad, por la incertidumbre de la población afectada y por la inadecuada comunicación con el público en general, lo cual llevó a intensas manifestaciones, en ocasiones con desenlaces violentos. Asimismo, se analizó la reforma finalmente aprobada en el 2021, la cual limitó sus alcances ante la conmoción social vigente, temiendo una nueva ola de protestas o la desaprobación en el Congreso. El estudio comprendió también el proyecto de reforma presentado por la entonces entrante administración del presidente Gustavo Petro, aprobado a finales de 2022.

La última reforma expedida incorporó avances importantes en materia de equidad, pues reduce las exenciones o similares que usaban las personas naturales de ingresos más altos, modifica el tratamiento de los dividendos y las ganancias ocasionales, reactiva impuestos como el del patrimonio y de timbre y reordena la renta líquida gravable de la Cédula General con efectos especialmente para aquellos contribuyentes con mayor capacidad económica. Con esos cambios, se espera obtener una mayor contribución por parte de las personas naturales en una estructura menos inequitativa, con el objetivo de llegar como mínimo a la media latinoamericana y modificar así la composición actual de recaudo fiscal del país.

Asimismo, se ajustaron las tarifas de renta de las personas jurídicas, con tasas adicionales para aquellas empresas extractoras de recursos naturales del país y para aquellos sectores, como el financiero, que gracias a las exenciones han tenido tasas efectivas de tributación más bajas respecto a otras actividades. Otro aspecto positivo fue la creación de nuevos incentivos para investigación, desarrollo

tecnológico e innovación (I+D+i), como también para disminuir los altos niveles de informalidad que afectan a la economía colombiana, el reforzamiento de la capacidad de la Dian para lograr la disminución de la evasión y la elusión, y las medidas adoptadas para el cuidado del medioambiente y para la disminución de consumo de alimentos no saludables.

A pesar de los avances alcanzados, quedan temas importantes por corregir. Algunos de los más relevantes son: corregir el régimen vigente de mantener prácticamente exenta la totalidad de las pensiones, no obstante la alta concentración que presentan en personas de mayor capacidad económica y sin tener en cuenta el costo fiscal que asume el país para su debida atención; la disminución de la tarifa de renta para personas jurídicas con el compromiso de generar empleo; el logro de resultados efectivos, con medidas como la cárcel ante cifras y fallas significativas, para reducir de forma ostensible los niveles de evasión en orden a corregir el hecho perverso de recargar a los contribuyentes que cumplen sus obligaciones fiscales, en beneficio de los evasores y defraudadores; la toma de decisiones para solucionar la creciente corrupción y lograr la máxima eficiencia en el manejo de los recursos públicos; y, por último, adoptar decisiones con un carácter más integral para la disminución en el consumo de alimentos no saludables.

En resumen, se debe tener presente que, si bien la reforma tributaria de 2022 constituye un avance en el propósito de aplicar los principios constitucionales de equidad y progresividad, además que aporta a las finanzas gubernamentales, quedan importantes temas por desarrollar. Un punto relevante es que, aunque la reforma desde luego aumentará el recaudo, su verdadera magnitud dependerá en gran parte de la extracción y el comportamiento de los precios internacionales del petróleo y sus derivados<sup>51</sup>, además del compor-

---

<sup>51</sup> Este hecho puede ser bueno como política contracíclica, pero no como política que garantice la sostenibilidad fiscal del país, por lo que era relevante generar una tributación adicional más fuerte enfocada en la solidez de las finanzas públicas.

tamiento de la economía en general en términos de crecimiento del PIB y del empleo para recuperar el dinamismo de la demanda y de la inversión, en un contexto mucho más integral y en medio de una coyuntura que, como antes se indicó, no presenta el mejor escenario.

En un sentido similar, la reforma de Carrasquilla, con base en los análisis expuestos en los capítulos anteriores, permite extraer lecciones que pueden ser útiles de cara a futuras reformas en aspectos como: 1) aumentar la tarifa a la Cédula General de personas naturales de 39% a 41% para los rangos de mayores ingresos, al igual que el ajuste a las tarifas para los salarios más altos. 2) Establecer impuestos solidarios para eventualidades como el Covid, con una sobretasa que se incremente marginalmente según el ingreso de los contribuyentes. 3) Implementar políticas que incentiven la inversión y la generación de empleo, como una reducción de la tasa del impuesto a la renta de las personas jurídicas o aplicar la propuesta de descontar, en el caso de las personas jurídicas, el gravamen a los movimientos financieros, con el fin de generar un incentivo para la formalización de la economía. Aunque la decisión debe ser cuidadosamente evaluada.

4) Revisar y determinar gastos públicos con destinación específica, de manera que se logre ganar legitimidad ante las personas que pagan impuestos. 5) Disponer expresamente la transferencia obligatoria de información entre instituciones del gobierno y que corresponde a una propuesta que debe ser revisada de manera constante para verificar su cumplimiento, de modo que sea posible adoptar mejores políticas públicas, debidamente coordinadas y con un carácter integral. 6) Precisar el importante rol que pueden cumplir los notarios en materia del registro de la valorización de los predios. 7) Otorgar facultades al presidente para determinar la fusión de entidades que cumplan el mismo objetivo. 8) Eliminar el ICA cuando el país logre una mejor posición en materia fiscal.

Para finalizar este capítulo, se recomienda evaluar los resultados tanto de la reforma de Restrepo como la de Ocampo, especialmente en: 1) la efectividad de la modificación de las rentas exentas y la redefinición de los ingresos constitutivos de renta, para seguir ajustando el Estatuto Tributario en orden a contar con un marco legal que cumpla con el mandato constitucional de progresividad y equidad. 2) Los resultados obtenidos con los cambios introducidos a régimen aplicable a los Fondos de Capital Extranjero. 3) Los impactos de la última normalización tributaria autorizada. 4) El comportamiento de los regímenes simples de tributación, especialmente su efectiva utilización por parte de las pymes. 5) La efectividad de la tarea encomendada al Dane, en conjunto con el Igac, en cuanto a la actualización de los avalúos catastrales, en especial para los predios rurales. 6) El desarrollo en general de la economía y la respuesta de las empresas, en especial frente al contenido y los alcances de la última reforma tributaria.

## Bibliografía

- Avella, L. E. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Banco de la República (s. f.). *Deuda externa (pública y privada)*. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/deuda-externa-publica-y-privada-dolares>
- Bruce, M. M. (2021c, 5 de agosto). *Foro “Evaluación comparada de recientes reformas tributarias y la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Cardenas, J. C., Fergusson, L. y García, M. (2021). *La Quinta Puerta*. Ariel.
- Clavijo, S. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Comisión de Expertos Tributarios. (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. OCDE, Dian, Ministerio de Hacienda.
- Garay, L. J. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Guerra, M. R. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Joumard, I. y Londoño Vélez, J. (2013). Income Inequality and Poverty in Colombia-Part 2. The Redistributive Impact of Taxes and Transfers. *OECD Economics Department Working Papers*, (1037), 2-27. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/5k487n4rot8s-en>

- Marulanda, L. I. (2021c, 5 de agosto). *Foro “Evaluación comparada de recientes reformas tributarias y la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Mejía, L. F. (Coord. y Ed.). (2022). *¿Qué hacer en políticas públicas?* Fedesarrollo.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022, agosto). *Reforma Tributaria para la Igualdad y Justicia Social. Exposición de Motivos*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021). *Proyecto de Ley presentado por Alberto Carrasquilla*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). *Reforma Tributaria “por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”*. Ley 2155 de 2021.
- Morantes, L. M. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Ocampo, J. A. (2021c, 5 de agosto). *Foro “Evaluación comparada de recientes reformas tributarias y la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Quiceno, J. D. (2022). *¿Impuestos a bebidas azucaradas pierden fuerza en la tributaria?* *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/salud/impuestos-a-bebidas-azucaradas-pierden-fuerza-en-la-tributaria/>
- Quintero, R. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Restrepo, J. C. (2021c, 5 de agosto). *Foro “Evaluación comparada de recientes reformas tributarias y la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.

Vanegas, G. (2023, 27 de enero). El ingreso para aportar a los privados marcará el debate de la reforma pensional. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-01-27/el-ingreso-para-aportar-a-los-privados-marcara-el-debate-de-la-reforma-pensional.html>

## **Capítulo 4.**

# **Una política tributaria para la equidad**

El deterioro en diferentes indicadores relacionados con la pobreza y la desigualdad ha llevado a ubicar a Colombia como uno de los países con peor calificación en estas materias, no solo a nivel de América Latina sino del mundo. Este panorama, además de las evidencias del efecto marginal de la tributación y su contribución a reducir la desigualdad, demuestra que el régimen impositivo no está cumpliendo con su tarea, pues no reduce la desigualdad y aún cuenta con gran espacio disponible para introducir reformas, además de las introducidas a finales de 2022, que permitan financiar los cambios que demanda el país. Estos cambios son de suma urgencia, según lo demuestran las revueltas sociales de 2021, por lo que, de no hacer los ajustes requeridos para alcanzar cambios sustanciales en las condiciones de vida de la mayoría de la población colombiana, los conflictos sociales pueden alcanzar niveles irreversibles.

Esta discusión no se limita a lo técnico, sino que es una discusión ampliamente ideológica y debe ser avalada a nivel democrático por la sociedad. Para que esto último ocurra, se necesita claridad, tanto en la forma de comunicar la manera en la cual se pueden crear impuestos, como en la información de la distribución y tipos de ingresos que tengan las personas. Por ejemplo, poder contar con

información transparente y clara puede llevar a las personas a apoyar o estar en contra de incrementar los impuestos a los más ricos, sabiendo cuál es su ingreso neto. Además, tener claras las posibilidades de movilidad social intergeneracional, entre otros factores, creará una discusión más democrática e informada, y con ella, llegaremos a la sociedad que la mayoría de los colombianos soñamos.

Es indudable que la desigualdad corresponde a uno de los temas más mencionados en el país en el transcurso de su historia, y en particular en las dos últimas décadas, tanto por los expertos en tópicos económicos y sociales, como también y especialmente por parte de los políticos, con mayor énfasis en sus campañas cada cuatro años para la elección de los diferentes órganos de representación, al constituir un atractivo y un gancho para el grueso de la población que no tiene satisfechas sus necesidades básicas.

Sin embargo, por esta misma razón se ha perdido la esencia de la grave problemática que caracteriza dicho fenómeno, en cuanto existe una especie de consenso a nivel de los diferentes actores con capacidad de decisión sobre la existencia del problema y de su trascendencia, pero quizás por el abuso en su utilización, en lo que no se tiene la debida conciencia es en la urgencia y en la prioridad de suministrar soluciones efectivas a fin de evitar situaciones críticas al punto de poder tener graves implicaciones para el sistema democrático del país.

En ese sentido, la participación en el proyecto Desigualdad ha representado una oportunidad invaluable en la medida en que, además de profundizar en las cifras y estadísticas de la desigualdad en Colombia en sus diferentes manifestaciones, nos ha permitido acercarnos a la dicotomía que ha caracterizado a Colombia de contar con un muy amplio y diverso marco legal que no se traduce en una debida aplicación práctica a fin de dar cumplimiento a los objetivos pretendidos en las disposiciones normativas.

Esa contradicción adquiere especial relevancia en el tema tributario pues, a pesar de estar expresamente consagrados en la Constitución Nacional los principios básicos de progresividad vertical, equidad horizontal, eficiencia administrativa y transparencia fiscal, no obstante, las innumerables reformas tributarias expedidas, en particular en lo corrido del presente siglo, la tendencia ha sido claramente sesgada en contra de los asalariados y a favor de los grandes capitales y de los rentistas. En consecuencia, la última reforma tributaria de 2022 representó un notorio avance en procura de atender los mencionados principios, aunque subsistieron aspectos que deberán ser corregidos y que prueban la capacidad política de algunos sectores para mantener sus privilegios.

El contexto es más crítico considerando, por una parte, las enormes demandas sociales del país en materia de educación, salud, vivienda digna y alimentación, para citar las más importantes a nivel social, sin incluir los grandes requerimientos en infraestructura para aumentar la productividad y competitividad de la economía, y, por otra, las limitaciones presupuestales derivadas del déficit fiscal y del elevado nivel de endeudamiento actual.

Más allá de las consideraciones de orden técnico, desde el punto de vista emotivo, el estudio de los diferentes temas ha puesto de presente las crecientes y profundas desigualdades a las que ha llegado Colombia y que se presentan en este libro. Desde luego, la situación es producto de la construcción deficiente del Estado al punto de no tener siquiera el control de la totalidad del territorio nacional, pero lo cierto es que los niveles de pobreza en sus diferentes manifestaciones, y en especial que cerca de veinte millones de colombianos no tengan acceso a las tres comidas diarias, permiten concluir que la coyuntura actual exige la ejecución de acciones concretas y oportunas que tiendan a corregir de manera estructural esas inequidades y desigualdades.

Lo inaplazable de los correctivos estructurales se manifiestan, para citar solo los casos más relevantes, en la explosión social ocurrida en 2021 y en los resultados de las últimas elecciones, pues, independientemente de la distribución de los votos que determinaron el triunfo de la izquierda por primera vez en el país, haber pasado por encima del predominio del orden conservador característico del país en su historia republicana denota una necesidad inaplazable de cambio expresada por un grueso de la población. Sin embargo, el compromiso no se puede delegar de manera exclusiva en el Estado, sino que requiere asumir obligaciones por parte de todos y cada uno de los miembros de la sociedad civil para lograr que nuestros compatriotas en general puedan tener una vida digna.

Desde 1986 no se hacía una reforma tributaria estructural, por el contrario, se habían venido haciendo reformas frecuentes con un impacto limitado y de corto alcance en el tiempo, como se comentó en la sección anterior<sup>52</sup>. En general, todos los gobiernos se habían limitado a modificaciones marginales, en vez de realizar una reforma estructural, integral y progresiva que perdurara en el tiempo y solucionara de fondo los problemas de recaudo para el equilibrio fiscal, de modo que se aumentara la simplicidad, se ofreciera la debida seguridad jurídica, se diera confianza a los inversionistas y se crearan condiciones de competitividad, contribuyendo al crecimiento económico y con ello a la creación de empleo y a la equidad que tanto necesita el país.

En este capítulo se hará referencia a recomendaciones sobre cómo se podría realizar una posible reforma tributaria que tenga en cuenta la coyuntura por la que atraviesa Colombia y permita tener avances significativos tanto a nivel de recaudo como de equidad. Para este capítulo se tendrán en cuenta las opiniones de diversos panelis-

---

<sup>52</sup> Solo con el recaudo de 2023 se podrá evaluar la efectividad de la reforma realizada en 2022 y si realmente puede considerarse como una reforma estructural. Con lo observado en el anterior capítulo, en principio se puede expresar inicialmente que corresponde a esa denominación.

tas participantes en dos foros. El primer foro, “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”<sup>53</sup>, con intervenciones realizadas por Luis Miguel Morantes Alfonso, presidente de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), y expresidente de Sindistritales, y Rosmery Quintero Castro, presidenta de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi), además de los panelistas ya referidos en el Capítulo 2, Sergio Clavijo, María del Rosario Guerra y Luis Jorge Garay.

El segundo foro, “Evaluación comparada de recientes reformas tributarias y la desigualdad”, se llevó a cabo con las opiniones de Juan Camilo Restrepo, exsenador de la República de Colombia, y exministro de Hacienda, de Minas y Energía y de Agricultura; José Antonio Ocampo, ministro de Hacienda, exministro de Agricultura y exsecretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal); Luis Iván Marulanda, exsenador de la República, exembajador de Colombia ante las Agencias de Naciones Unidas, y exalcalde de Pereira; y Bruce Mac Master, presidente de la Andi y exdirector del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), además de la evaluación comparativa presentada por Luis Avella Martínez, coordinador del Proyecto Desigualdad Colombia de Uniandinos.

Con el propósito de ilustrar los aspectos básicos que este capítulo presenta, a continuación se analizarán en detalle algunas condiciones iniciales y diversas propuestas por tener en cuenta para una reforma tributaria estructural y progresiva en la que debería trabajar el país.

## **Condiciones para la reforma estructural**

De acuerdo con lo antes indicado, a partir de la Constitución de 1991, durante los diversos periodos presidenciales se ha intentado

---

<sup>53</sup> Foro llevado a cabo el 13 de mayo de 2021.

incrementar el recaudo tributario, por diferentes motivos, como se observa en la figura 1. A título de ejemplo, algunas de las últimas reformas llevadas a cabo (con los respectivos presidentes), fueron: Ley 6 de 1992 (César Gaviria); Ley 174 de 1994 (César Gaviria); Ley 223 de 1995 (Ernesto Samper); Ley 488 de 1998 y Ley 633 de 2000 (Andrés Pastrana); Ley 788 de 2002, Ley 863 de 2003, Ley 1111 de 2006 y Ley 1370 del 2009 (Álvaro Uribe); Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012, Ley 1607 de 2013, Ley 1739 de 2014 y Ley 1819 de 2016 (Juan Manuel Santos); Ley de Crecimiento 2010 de 2019 y Ley 2155 de 2021 (Iván Duque); y el último presidente hasta la elaboración del actual texto, Gustavo Petro, con la Ley 2277 de 2022. Los objetivos principales, según las exposiciones de motivos<sup>54</sup>, se resumen en la figura 1.

Una gran lección que deja el anterior resumen histórico es que la incertidumbre ha sido la constante durante décadas, factor que afecta la estabilidad, a los inversionistas y, por ende, al crecimiento económico. La mayoría de las numerosas reformas que ha hecho el país han sido parciales, en comparación con las recomendaciones elaboradas desde hace cincuenta años por analistas especializados. Por ejemplo, desde la Misión Musgrave se destacaba la seguridad jurídica, la cual no es consistente con el cambio de reglas de juego cada dos años, especialmente en un aspecto tan fundamental para la toma de decisiones de inversión como el marco tributario.

---

<sup>54</sup> Se debe tener en cuenta que la exposición de motivos puede distar de lo que efectivamente se consiguió con dichas reformas.

**Figura 1. Objetivo de las reformas tributarias 1985-2019**



**Fuente:** Acosta (2021).

Asimismo, en general, las recomendaciones no hablan de mayores exenciones para el ingreso de capitales. Las sugerencias se enfocan en la necesidad de adoptar una reforma estructural, a partir de la seguridad jurídica, en cuanto es mejor mantener reglas de juego sencillas, claras y duraderas en el tiempo, en lugar de otorgar tantas exenciones con la incertidumbre de ser eliminadas en cualquier momento. Las reglas de juego estables, combinadas con bienes públicos, capital humano y un negocio adecuadamente administrado y que genere ganancias, terminan siendo el mejor incentivo a la inversión y al crecimiento económico.

Ahora bien, para llevar a cabo la propuesta de reforma estructural que requiere el país, se debe contar, en primera medida, con la legitimidad necesaria para realizarla. En abril de 2021, el país se sumió en un paro ciudadano con prolongados días de marchas, bloqueos, agresiones múltiples e interminables debates que, aunque con origen en razones de descontento social, se desbordaron utilizando

como causa inmediata la propuesta de reforma tributaria del exministro Alberto Carrasquilla, que era un proyecto de recaudo ambicioso, con algunos aspectos progresivos pero sumamente impopular por sus aspectos regresivos o que en especial disminuían el ingreso disponible de la clase media, como se comentará más adelante.

Las consecuencias en términos de afectaciones a la infraestructura productiva, la disminución de la actividad económica, la pérdida de vidas y de credibilidad política deben ser condiciones para tener en cuenta por los hacedores de política, sobre todo dándole importancia a la asertividad en la comunicación de sus proyectos y del efecto que tendrá la falta de comunicación y la medición equivocada de las consecuencias de los cambios sobre los diferentes segmentos de la población y de su capacidad económica para asumir nuevas cargas tributarias. Por esto resulta necesario analizar algunos mecanismos que ayuden a dar legitimidad y, por tanto, eficiencia, a una posible reforma tributaria estructural, especialmente dirigida a reducir la desigualdad.

En primera instancia, el gobierno debe dar información clara, precisa y pertinente a las personas acerca del contenido de los cambios que se pretenden realizar, teniendo presente cómo diversos grupos o sectores pueden llegar a desinformar o informar sesgadamente como medida de protección de sus intereses particulares.

En desarrollo de la recomendación de suministrar información clara y precisa, se deben ilustrar, por ejemplo, los ingresos brutos de las personas que hacen parte del 1% más rico, como se observa en la tabla 1, y explicar que el efecto del impuesto para el grueso de la población no es significativo aun con los cobros progresivos. La información debe ir acompañada, además, de la demostración de los niveles de desigualdad del país, con evidencias como las referentes a que una persona en Colombia demora once generaciones para pasar de la pobreza al promedio salarial (OCDE, 2022) o que

un 39.3%<sup>55</sup> de las personas son pobres en Colombia (Dane, 2022), o que, también, por más que se aumenten los impuestos, hasta tanto se logre eficiencia en el recaudo y un manejo integral de equidad, seguirán existiendo los incentivos para aumentar la evasión.

De la misma forma, el gobierno debe ser preciso con la utilización que se hará de los impuestos recaudados, y no solo en indicar su afectación a determinados grupos poblacionales, de modo que se demuestre el beneficio para la sociedad en conjunto y su potencial para el desarrollo económico consolidado del país.

Con base en la recomendación de suministrar la debida ilustración, el país debería conocer el ingreso bruto promedio de las 3621 personas con mayor valor en ese concepto, el cual, para 2019 era un ingreso promedio de 1457 millones COP, como se puede observar en la tabla 1<sup>56</sup>, 955 millones COP mensuales. O si nos concentramos en un grupo más grande, como el 1% sin incluir el 0.1% más rico, se tiene que dichas personas ganan 532 millones COP al año en promedio, lo que quiere decir que tienen un ingreso de 44 millones COP al mes.

En contraste, con base en las declaraciones de renta presentadas a la Dian y las respuestas del Dane obtenidas de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)<sup>57</sup>, el ingreso promedio del total de la población colombiana, sin incluir el 10% más rico, es de aproximadamente 10 millones COP al año. Claro está, estos datos son ingresos brutos, a los cuales se les debe descontar gastos, costos y deducciones. Sin embargo, es útil darle esta información a la ciudadanía, lo cual permitiría, además, fiscalizar de una mejor manera

55 Dato tomado de la pobreza monetaria calculada por el Dane para 2021.

56 El ingreso promedio de las 3621 personas presentado en la tabla 1 es igual al umbral de ingreso de la primera persona que entra a ser parte de ese 0.017% más rico, pues la Dian entrega información agrupada de 3621 personas, por lo que no se puede generar mayor precisión al respecto.

57 Para más información de la unión de las bases de datos y el procedimiento para encontrar estas cifras, remitirse a Garavito (2023).

el manejo que está dando el contribuyente en cada etapa previa a la obtención de la renta líquida gravable y que determina el pago efectivo de impuestos (Garavito, 2023).

**Tabla 1. Umbrales de ingreso bruto anual detallando el 10% más rico de Colombia (2019)**

Umbrales	Umbral de ingreso	Grupos de ingreso <sup>58</sup>	Número de unidades tributarias	Ingreso promedio
		Población total-10%	19,336,140	10,271,780 COP
P90	59,688,348 COP	10%-5%	1,071,816	77,186,752 COP
P95	101,446,768 COP	5%-2%	644,538	133,858,004 COP
P98	188.,738,864 COP	2%-1%	217,260	235,000,900 COP
P99	305,714,944 COP	1%-0.1%	191,913	532,595,972 COP
P99.9	1,476,886,784 COP	0.1%-0.01%	18,105	2,292,975,744 COP
P99.99	11,457,267,712 COP	0.01%	3,621	11,357,652,992 COP

Nota: Datos de la Dian (2019) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2019).

**Fuente:** Adaptada de Garavito (2023).

Con la masificación de la información, se podría crear el consenso social que se necesita para llevar a cabo la reforma tributaria estructural. Es procedente recordar que son varios los casos en los que se ha anunciado a la población la creación de impuestos *transitorios* que terminaron convirtiéndose en permanentes, o en los que se ha dicho que los impuestos no afectarán a la mayoría de la población, y luego son múltiples los afectados, razón por la cual se insiste en que el mensaje debe ser transparente, con énfasis en que las políticas están especialmente dirigidas a determinados grupos poblacionales. En el caso expuesto, se necesita ganar legitimidad a través del cobro a los contribuyentes con mayor capacidad económica, para luego sí determinar, en conjunto con la población, un incremento en la base gravable.

<sup>58</sup> Los porcentajes se realizan con el total de personas económicamente activas y sin tener en cuenta el grupo siguiente, por ejemplo, si se dice del 0.1%-0.01%, se está teniendo en cuenta el 0.1% con mayores ingresos sin considerar el 0.01%.

A manera de ejemplo, en el evento de que se quiera modificar de nuevo el impuesto a la riqueza, se debería explicar: 1) que será un impuesto marginal, 2) que afectaría exclusivamente a las personas con mayor riqueza y 3) que en términos reales no impactará en forma significativa la capacidad económica de los contribuyentes gravados<sup>59</sup>. Que sea un impuesto marginal se puede explicar con un ejemplo. Suponga que el impuesto tendrá una tarifa marginal que empieza para aquellas personas que tengan un patrimonio entre mil y dos mil millones COP y a las cuales se les cobrará 1%. Con esa característica de marginalidad, suponiendo que la riqueza neta de una persona es de 1,100 millones COP, el impuesto por pagar no será 1% sobre la totalidad de los mil millones, sino exclusivamente 1% sobre el exceso del primer límite, esto es, restándole los mil millones de base. En la situación expuesta, la persona tendrá que pagar un millón ( $100.000.000 * 1\%$ ), lo cual, definitivamente, no sería un monto exagerado para alguien con ese valor patrimonial. El mismo ejercicio se debería hacer con cada una de las políticas que se pretende crear, de forma que, finalmente, se propicie una demanda por parte de la misma ciudadanía de estos impuestos, sabiendo que financiarán los bienes públicos que se necesitan como salud, educación, cultura, entre otros varios. En general, implica un esfuerzo por educar a las personas sobre la importancia de la tributación.

Clavijo (2021c), en su intervención en el foro de Uniandinos, hizo referencia a que dichas explicaciones y en general las reformas tributarias deberían ser conversadas previamente con grupos clave que representen a la población. De lo contrario, se podría repetir la historia de la reforma presentada por Carrasquilla, la cual, sin importar que hubiese aspectos rescatables, por el solo hecho de presentar algunos puntos controversiales, en el contexto de una situación de crisis económica y social acentuada por la pandemia, produ-

---

59 Este último punto, teniendo en cuenta la esperanza de muchos de tener aquella riqueza en un futuro y por la cual se podrían oponer.

jo una ola de rechazo, perdiendo la oportunidad de contar con una reforma tributaria estructural.

Ante este hecho, Morantes (2021c) mostró la forma como los sindicatos perciben las reformas tributarias, dando lecciones respecto a la forma de presentarlas. Primero, hay que ser muy claros y cuidadosos con los conceptos *básicos*<sup>60</sup> antes de utilizarlos, pues pueden desviar la atención; segundo, tener presente las numerosas veces que los contribuyentes han sido llamados a engaño, por lo que solo con sentido común pueden llegar a realizar buenos análisis, de modo que se debe ser transparente, mencionando incluso de manera expresa los ganadores y perdedores.

En ese sentido, en concepto de Morantes (2021c), la reforma de Carrasquilla falló en los siguientes aspectos: 1) al emplear el término pobreza extrema sin explicar el porqué de la clasificación y los cortes monetarios en 160 mil COP (aproximadamente)<sup>61</sup>. 2) al no hacer énfasis en que la población pobre y vulnerable no resultaría afectada, en especial porque la propuesta parecía favorecer a los más necesitados a pesar de las dudas de su efectividad, por ejemplo, con la devolución del IVA. 3) al afectar a una clase media o vulnerable que, según Morantes, tampoco tiene un estilo de vida ostentoso. Al contrario, expresa que son personas que en cualquier momento podrían llegar a caer nuevamente en la pobreza, dada su cercanía al límite inferior.

El tercer punto antes mencionado es bastante acertado, en especial teniendo en cuenta la dificultad o imposibilidad de definir en forma exacta cuál es la clase media en Colombia, considerando asimismo

60 *Básicos* en referencia a conceptos técnicos que suelen conocer expertos en el área, pero no necesariamente toda la ciudadanía.

61 Crítica que, aunque es válida, pudo haber sido solucionada al mencionar que estos indicadores son tomados de acuerdo con normas internacionales y explicando la forma como estos son sustentados.

la fuerte desigualdad existente<sup>62</sup>. Ante esta limitación, se hace más notoria la dificultad referida de aumentar la cobertura del impuesto de renta. Finalmente, 4) Morantes habla de lo que antes se calificó como legitimidad, mostrando que no es posible seguir cobrándole a una clase media en tanto hay una clase alta, tanto de personas naturales como de personas jurídicas, que oculta su riqueza en paraísos fiscales con tasas efectivas reales menores al 5% (Joumard y Vélez, 2013).

Así es como, en resumidas cuentas, se deben tener en cuenta las definiciones básicas, la transparencia a la hora de determinar ganadores o perdedores y la legitimidad. Luego de crear esta última, diferentes grupos de la sociedad, entre ellos los sindicalistas, tal como lo expresó Morantes (2021c), estarían dispuestos a negociar una reforma estructural que permita expandir la base tributaria. Las lecciones de sensatez, transparencia y sentido común de la población y de estos sectores no deben ser pasadas por alto si no se quiere repetir la explosión social que afectó al país por cuenta de la reforma tributaria propuesta por Carrasquilla. Por otro lado, la legitimidad que adquiere una propuesta de reforma tributaria, así como el gobierno que la promueve, depende de la percepción que tiene la ciudadanía sobre la utilización que se da a sus impuestos y la confianza respecto a que aquel recaudo adicional no será erosionado por la corrupción y por las malas inversiones.

Acerca de este punto, Clavijo (2021c) y Garay (2021c) indican asimismo unos puntos clave: 1) se requiere destreza política para vender una reforma tributaria, la cual debe ser planteada previamente ante los sindicatos, partidos políticos y socializada con la clase trabajadora, mencionando quiénes serán los beneficiados, y 2) se debe recordar que se llega a acuerdos a través de consensos.

---

62 Se debe tener en cuenta que en Colombia más del 50% de la población es pobre o vulnerable, de modo que la medida “de aquella persona que se encuentre en el 50% de la distribución de ingresos” se quedaría corta a la hora de definir clase media.

## Propuestas de una Reforma Tributaria Estructural<sup>63</sup>

En concordancia con lo evidenciado en las secciones previas, Garay (2021c) reafirma que Colombia tiene un problema de déficit fiscal estructural, que se agudizó a raíz de la pandemia y de las necesidades de gasto público para afrontarla. En suma, en el país se venía observando, especialmente desde 2018, una tendencia al alza de la tasa de pobreza, aunque leve, preocupante, a tal punto que, a septiembre de 2019, según el Dane, la tasa de pobreza se ubicó en el 35.7%, cifra que aumentó a 42.5% en 2020. Garay menciona que con estas cifras solo se muestra parte del problema, pues si se incluye pobreza y vulnerabilidad monetaria, se cubre a más del 72% de la población y precisa que, durante la pandemia, 5% de la población que estaba en clase media cayó a vulnerabilidad y algunos de vulnerabilidad cayeron a pobreza monetaria.

Esto mismo ha sucedido con el indicador Gini<sup>64</sup>, el cual ha reflejado un proceso de deterioro creciente de concentración de los ingresos al pasar de 0.5088 en 2017 a 0.5444 en 2020 (Garay, 2021c). Ya que este indicador se calcula con base en las encuestas del Dane, y que de calcularlo con los microdatos de las declaraciones de renta se obtendría un panorama de mayor preocupación con un Gini de 0.61 y no de 0.54<sup>65</sup>, las alarmas deberían ser aún más fuertes (Garay, 2021c). Se debe considerar que un Gini de 0.54 es muy alto, consi-

63 Como se mencionó antes, esta sección se desarrolla principalmente con las ideas de los expertos que participaron los foros tributarios realizados por Uniandinos a los que ya se hizo referencia. Sin embargo, se adicionan comentarios de los autores.

64 El Gini es un coeficiente que mide la desigualdad entre grupos de individuos, normalmente la distribución de ingresos, y en este caso la distribución de ingresos entre las personas en un país. Este índice se mide de 0 a 1, donde 0 es completa igualdad y 1, completa desigualdad. Por ejemplo, imaginemos que en Colombia todos ganaran dos millones, en este caso el coeficiente de Gini sería 0; ahora, imaginemos que solo una persona gana mil millones, y los demás básicamente cero, en este caso el índice sería 1.

65 Metodología sugerida por premios Nobel de Economía como Solow o Krugman (Garay, 2021c).

derando que, si se observan los datos del Banco Mundial (2020), las naciones desarrolladas como Dinamarca o Eslovenia poseen índices de 0.27 o 0.24, o países cercanos a Colombia, como Chile, poseen un índice de 0.44. Desafortunadamente, Colombia ha perdido una década en indicadores de pobreza y desigualdad debido a la pandemia, y esto tendrá que corregirse a través de un apoyo solidario colectivo por parte de la nación.

Es así como, teniendo en cuenta los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia que deberían caracterizar al sistema tributario en Colombia, se desarrollará una propuesta estructural de reforma, sugerida por los expertos en los conversatorios organizados por Uniandinos. Esta reforma ha de tener en cuenta los problemas de la estructura tributaria actual para corregirlos.

En esta discusión surgió la propuesta de Garay (2021c) de una reforma tributaria con 25.85 billones COP de recaudo estimado, los cuales se obtendrían por concepto de cada uno de los tributos propuestos que se detallan en la tabla 2, los cuales se profundizarán a continuación. Esta reforma está proyectada para dar estabilidad al país, pues no se requeriría de nuevas modificaciones en el corto plazo. Un aspecto que debe ser cuidadosamente revisado es el relativo a los tratados internacionales, los cuales suelen ser mencionados como excepciones en las reformas realizadas. Se deben evaluar dichas excepciones y su posibilidad de renegociación en un corto plazo en cuanto la afectación sea clara y evite la realización de reformas estructurales como la que se propone en el presente capítulo. Es necesario aclarar que no todas las propuestas relacionadas por los diferentes autores deben ser acogidas de manera literal, de modo que lo presentado en este apartado corresponde a ideas que pueden ser relevantes a la hora de generar una futura reforma tributaria estructural.

**Tabla 2. Recaudo estimado por concepto de cada uno de los tributos propuestos por Garay**

IVA imputado al 5% de personas naturales con mayores ingresos en el país	0.7 billones COP
Dividendos a personas naturales con mayores ingresos	2.0 billones COP
Dividendos a personas jurídicas	5.9 billones COP
Impuesto al patrimonio personas naturales y jurídicas	6.0 billones COP
Impuesto de renta a personas naturales y jurídicas	3.0 billones COP
Sobretasa a entidades financieras	0.6 billones COP
Límite a las exenciones y descuentos	0.8 billones COP
Impuesto a las herencias	0.5 billones COP
Derogación beneficios tributarios ley 2010/2019	6.0 billones COP
Impuesto a normalización capitales	0.05 billones COP
Eliminación zonas francas unipersonales	Por estimar *
Impuesto bebidas azucaradas	0.3 billones COP
Impuestos verdes	Por estimar *
Total	25.85 billones COP

Fuente: Garay (2021c).

## Impuesto al patrimonio

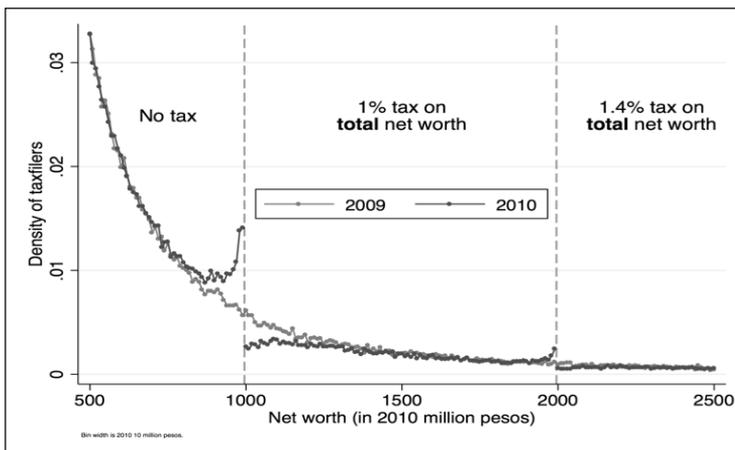
En cuanto al impuesto al patrimonio a personas naturales o jurídicas, lo primero para tener en cuenta es la forma en la que este se debería aplicar. Con base en la opinión de expertos como Ocampo (2021c) y de experiencias históricas ilustradas por académicos en la materia como Londoño (2018), el impuesto debería determinarse marginalmente y no sobre la riqueza neta. Tal como se puede observar en la figura 2, establecer impuestos sobre la riqueza neta constituye un incentivo muy fuerte para estar *por debajo de los límites*, propiciando casos de evasión y elusión y contribuyendo a la cultura del escape tributario.

En la figura 2, se observa cómo, al pasar de 2009 a 2010, año en el cual empezó a regir la reforma tributaria que imponía un tributo del 1% para riquezas mayores a mil millones y del 1.4% para aquellas

mayores a dos mil millones, las personas empezaron a ocultar sus patrimonios, buscando ubicarse *por debajo de la línea*. Esto sucedía porque, al no ser un impuesto marginal, una persona que tuviese un patrimonio de 999 millones COP debía pagar cero impuestos, en tanto una persona con mil millones COP debía pagar 10 millones COP. Si se hubiese dispuesto este impuesto de manera marginal, solo la riqueza que sobrepasara los mil millones COP debería pagar determinado porcentaje, reduciendo los incentivos a la evasión y a la elusión, además de que, si se cobra de esta manera, se puede extender la base tributaria.

En relación con este aspecto, Garay (2021c) propone para la tributación al patrimonio de personas naturales una tarifa que inicie en 1% para aquellos patrimonios netos entre 3 mil y 30 mil millones COP, subiendo al 2% para patrimonios hasta 50 mil millones COP, 3% hasta 100 mil millones COP y 4% para mayores de 100 mil millones COP. Estas personas serían menos del 1% de los declarantes de renta. Por su parte, Ocampo (2021c) propone empezar desde 2 mil millones COP al 1% y más de 5 mil millones COP al 2%. Ambas propuestas hablan de aplicar un impuesto marginal.

**Figura 2. Distribución del patrimonio líquido en Colombia 2009 y 2010**



Fuente: Londoño (2018).

En las discusiones que se llevaron a cabo luego de la elección de Gustavo Petro como presidente, se habló en algún momento de iniciar el cobro de ese impuesto desde mil millones COP (Semana, 2022), considerando que cerca del 0.5% de la población tiene dicho patrimonio. Sin embargo, en la reforma propuesta y aceptada, se determinó una tarifa del 0.5% para patrimonios marginales entre los 3 mil millones COP y los 5 mil millones COP, del 1% para aquellos entre los 5 mil millones COP y los 10 mil millones COP, aproximadamente, y una tarifa transitoria de 1.5% para patrimonios que superen el último umbral propuesto. La propuesta original del profesor Ocampo habría podido ser utilizada de forma temporal para incrementar el recaudo, necesario en esta coyuntura, para luego generar una transición hacia la propuesta inicial de la reforma sin apartados transitorios.

Clavijo (2021c) no está de acuerdo con las cifras propuestas en el conversatorio, en especial con las de Garay, al considerar que es un claro desincentivo para la inversión. De hecho, menciona que tarifas del 3% empiezan a ser expropiatorias, considerando que esa suele ser la tasa de ganancia real de una inversión promedio después de inflación. Ante este comentario, se debe recordar que, primero, este impuesto aplica a las personas naturales y, segundo, la forma como se debería formular este impuesto es marginalmente. De ese modo, la tasa del 3% solo aplicaría para riquezas superiores a los 50 mil millones COP, convirtiéndose en una discusión de economía política sobre el desincentivo a la inversión. Así, a título de ejemplo, si una persona tuviera un patrimonio neto de 60 mil millones COP, con la tributación mencionada por Garay, debería pagar  $1% * (\$30.000 - \$30.000 \text{ millones}) + 2% * (\$50.000 - \$30.000 \text{ millones}) + 3% * (\$60.000 - \$50.000 \text{ millones}) = 970 \text{ millones COP}$ , lo cual significa una tasa efectiva cercana al 1.6%.

En el caso descrito, se destacan, entre otros, tres aspectos: 1. como mencionaba Clavijo, la persona con un patrimonio de 60 mil millo-

nes COP tendría un desincentivo solo sobre los últimos 10 mil millones COP que tributan al 3%, en el evento de no tener alternativas con rentabilidad superior al 3% real en Colombia, de modo que podría optar por retirar esa suma del país. 2. contar con bienes públicos, seguridad y estabilidad jurídica, además del crecimiento a largo plazo, podría representar mayor incentivo a las empresas para invertir en Colombia. 3. Este impuesto aplicaría a personas naturales, mientras el impuesto a personas jurídicas se explica a continuación. 4. Piketty (citado en Toledo, 2020) ha afirmado en múltiples ocasiones cómo este impuesto está en favor de la equidad, pues aumenta las tasas de tributación efectivas de las personas de altos ingresos, en quienes se concentran en la mayoría de los casos las prácticas de elusión, evasión o utilización de otros mecanismos de defensa tributaria, en cuanto les es más sencillo ocultar o transformar sus ingresos que sus riquezas, en particular a través de propiedades o bienes de lujo.

Respecto al impuesto al patrimonio a las personas jurídicas, Garay (2021c) propone mantenerlo durante un máximo de cuatro años, incluyendo impuestos al patrimonio con tarifas progresivas para aquellos que superen los 43 mil millones COP, empezando con una tarifa marginal del 2%, pasando al 3% para aquellos que superen los 100 mil millones COP. La Andi, según ha declarado a la prensa, estaría dispuesta a tener impuestos al patrimonio por un tiempo más en tanto la tasa sea diferenciada y apunte a las empresas con mayores capacidades (Garay, 2021c). Estas reformas al patrimonio propuestas por Garay, para personas jurídicas y naturales, implicarían un aumento en el recaudo cercano a 6 billones COP.

El impuesto al patrimonio a las personas jurídicas puede ser considerado como un desincentivo a la inversión y tener una gran discusión política, entre otras razones, considerando la tendencia internacional de incrementar la participación del recaudo proveniente de las personas naturales y no de las jurídicas. De manera que, si se

tiene un buen esquema para las personas naturales, con conciencia de que el patrimonio de las empresas de alguna forma se registra en la contabilidad de las personas naturales, se podría prescindir de este cobro a las personas jurídicas.

## **Impuesto a herencias, legados y donaciones**

Además del impuesto a la riqueza, se debe tener en cuenta de manera diferenciada un impuesto a las herencias, legados y donaciones. Garay (2021c) menciona que, tal como se ha implementado en España, se deberían considerar las altas herencias en el momento de definir la reforma tributaria estructural. El experto propone que se graven las herencias superiores a los 4 mil millones COP, con tarifas marginales entre 10% y el 33% para aquellas de un valor superior a 100 mil millones COP. Estas modificaciones generarían recursos por 0.5 billones.

El mencionado impuesto, considerando el que se aplica actualmente a las ganancias ocasionales, podría iniciar desde montos mucho menores, considerando la baja proporción de personas que pueden llegar a heredar más de 4mil millones COP. Es relevante tener en cuenta que sería un impuesto que debe ser comunicado de una manera muy transparente y clara a la población colombiana, indicando: 1) su objetivo de equidad, 2) la debida precisión sobre a quiénes afectaría exactamente y 3) los montos que tendrían la obligación de tributar. Aun con estas indicaciones, no es una modificación fácil de tramitar en el Congreso (Guerra, 2021c) y se necesita que una parte significativa de la ciudadanía sea quien solicite el cambio, sin desconocer que, además, a futuro se podrían presentar casos de evasión y elusión.

## **Impuesto a la renta**

En Colombia, la excesiva complejidad y la falta de transparencia por tratamientos diferenciales contribuyen a un sesgo en favor del 5%,

1% y 0.1% de personas con más altos niveles de ingreso del país, como se ha comentado en capítulos anteriores. Por tal motivo, es importante empezar a diferenciar los ingresos de las personas en la población del 1% más rico y de esta forma cumplir con los mandatos constitucionales de equidad. Garay (2021c) propone para las personas naturales una tarifa progresiva, iniciando en 52.7 millones COP anuales (4.4 millones COP mensuales aproximadamente), los cuales, de superar dicho monto, pagarían la tarifa del 19% marginal, hasta llegar al 39% para personas con ingresos superiores a 267 millones COP mensuales, quienes, desde luego, hacen parte del 0.1% más rico de la población. Es procedente considerar que la propuesta de Garay es muy similar a la modificada por la Ley 2010 de 2019, razón por la cual se sugiere revisar la propuesta expuesta previamente por Carrasquilla, no para expandir la base en el corto plazo, sino para que los topes y montos base más altos sean modificados.

Como se comentó en el recuento histórico, en la presidencia de López Michelsen se llegó a un máximo de 56%, de modo que se podría evaluar el aumento de los topes, así sea de manera temporal, en caso de extrema necesidad de recursos como la que generó la pandemia u otros requerimientos permanentes de recursos, buscando un desarrollo basado en la equidad y en el favorecimiento del consumo de las clases menos favorecidas. Guerra (2021c) proponía una sobretasa al impuesto de renta de 10% para personas con ingresos superiores a 64 millones COP anuales, aproximadamente 5.3 millones COP mensuales. No se debe olvidar que este tipo de sobretasas pueden asimismo diferenciarse y aumentar conforme se incrementa el ingreso y, de hecho, incluso podría funcionar como una tributación de emergencias, la cual se podría activar solamente en caso de eventualidades puntuales, por ejemplo, pandemias. El diseñar mecanismos de activación automática evita tener que acudir a trámites dispendiosos e incluso asociados a nuevas reformas tributarias en caso de emergencias, de forma tal que, además, se

facilite una respuesta oportuna a las necesidades de la población contando con las disponibilidades de recursos respectivas<sup>66</sup>.

Guerra (2021c) propone igualmente que todos los colombianos deberían empezar a declarar renta, pues esto ayudaría a tener una contabilidad más real de los ingresos y patrimonios de las personas, y asimismo facilitaría focalizar los programas sociales. Sobre este punto, se debe tener en cuenta que hay costos ocultos asociados a declarar impuestos, como el hecho de que no todas las personas a nivel nacional tienen acceso a un computador o a Internet, además de que muchos contribuyentes terminan pagando porque otra persona les haga estos trámites ante la falta de claridad del cómo hacerlo y los cambios constantes del Estatuto Tributario. En consecuencia, aunque no se cobren impuestos efectivamente, las personas terminan realizando otros pagos que pueden llegar a ser un poco altos respecto a sus ingresos.

Para finalizar, Garay (2021c) menciona que sería prudente estudiar las diferencias efectivas del impuesto de renta sobre las rentas de trabajo laborales, con respecto a las tarifas efectivas de renta de capital o no laborales, considerando que puede prestarse para que las personas sean estratégicas en su manera de presentar la declaración de renta, además de que el sesgo contra las rentas laborales es demasiado amplio en comparación con otros países de la región.

En relación con ese tema, se deberían seguir estudiando los beneficios de las exenciones, con su eventual eliminación en caso de no tenerlos, como también respecto a las definiciones de los ingresos no constitutivos de renta. Clavijo (2021c) está de acuerdo con que se suban las tasas al capital, dado que son absolutamente bajas y cita como ejemplo que, mientras la persona que obtiene rentas laborales

---

66 Un mecanismo como el mencionado hubiese sido de gran ayuda durante la pandemia del 2020-2021, cuando, debido a la temporalidad de una reforma, los recursos llegaron de manera tardía, desatendiendo necesidades urgentes y desequilibrando el balance fiscal del país.

puede pagar impuestos del orden del 30%, el contribuyente con ingresos de capital podría estar asumiendo tarifas entre el 10% y 15%.

El comentario anterior se confirma con los cálculos realizados por Espitia (2021) y con la conclusión respecto a que, a medida que aumenta el ingreso para las rentas no laborales y de capital, el porcentaje de la variación de la renta líquida gravable sobre ingresos brutos se va reduciendo, pasando de 81% al 13%, o del 84% al 44%, respectivamente. En esta investigación se evidencia que en efecto los trabajadores pagan proporciones mucho más grandes de sus ingresos que los rentistas del capital o que los poseedores de rentas no laborales. Además, como antes se expresó, a medida que las personas tienen ingresos superiores, la participación de las rentas de capital o los ingresos no laborales se hacen mayores, por lo que se debería estudiar al detalle si es algo inherente al comportamiento de las rentas en tanto estas aumentan, o si hay alguna deducción o definición, por ejemplo, de ingresos no constitutivos de renta, que estimule a que las rentas sean presentadas en estos rubros de la declaración de renta.

En relación con el impuesto de renta a personas jurídicas, Garay (2021c) propone tarifas diferenciadas, teniendo en cuenta que no es equitativo que a las microempresas se les cobre lo mismo que a las grandes. Se propone bajar el impuesto para las microempresas al 15%, a las pequeñas al 20% y a las medianas del 22%, como también mantener por un tiempo el impuesto a las grandes empresas en 35%, para luego llevar la tarifa al 32%.

Garay propone, además, una sobretasa a las instituciones financieras del 5% a partir de aquellas que tengan más de dos mil millones COP de renta gravable; en la actualidad, esto ocurre a partir de 4500 millones COP aproximadamente. Esta reforma del impuesto de renta a personas naturales y jurídicas recaudaría cerca de 3 billon-

nes COP y la sobretasa a las instituciones financieras, cerca de 0.6 billones COP.

Guerra (2021c) está de acuerdo con mantener la tarifa de 33% para las grandes empresas por algunos años, monitoreando frente a la media internacional y al impuesto efectivo que se paga en Colombia y en otros países. La senadora expresa una opinión favorable respecto a la diferenciación con pequeñas empresas, por ejemplo, menciona que actualmente con el régimen simple 34 mil empresas se han acogido, algunas de las cuales deberían ser entrevistadas para tener su percepción sobre los alcances de esta medida.

Respecto a las tarifas mencionadas por Garay, Guerra (2021c) expresa que las pequeñas empresas deberían pagar un impuesto aún más bajo, proyectando que un 10% o incluso un 5% podría ser apropiado, considerando las dificultades de formalización. Sin embargo, le preocupa que las grandes o medianas empresas empiecen a escindirse para hacerse pasar como pequeñas. Ante este punto, Quintero (2021c) precisa que ya existen formas de monitoreo para que este tipo de acciones no se presenten, sin embargo, adicionalmente se necesitan medidas de fiscalización y penalización, con sanciones monetarias altas e incluso con penas carcelarias. Por su parte, Clavijo (2021c) considera que este tipo de medidas, al igual que las diferenciales por sectores, son insostenibles en el tiempo.

Un punto fundamental que debe ser tenido en cuenta, menciona Quintero (2021c), es que se requiere un diálogo con el sector informal, para atraer empresas y lograr su formalización. Una razón por la cual las personas no lo hacen es, precisamente, por la complejidad de los impuestos y por las variaciones sustanciales en cada periodo presidencial, entonces se convierte en una tarea imposible de seguir para los micros y pequeños empresarios y sus contadores. En este sentido, se ha creado el sistema simplificado, sin embargo, este no es suficiente, por lo que es fundamental simplificar el cobro

de impuestos y deducciones y que haya un acompañamiento a los contadores de dichas empresas, más que procesos de sanción y penalización en caso de incurrir en equivocaciones (Quintero, 2021c).

En adición, Quintero (2021c) propone la conformación de un equipo especial en la Dian, o mejor, independiente de esta, que apoye a las empresas en estos temas y les explique a las pymes y a sus contadores el funcionamiento de los impuestos, cómo entenderlos y en especial cómo interpretar las nuevas leyes que se expiden regularmente, en particular considerando que las grandes empresas tienen sus equipos de expertos y estos no representan un gran peso en sus costos, a diferencia de las pequeñas y medianas empresas.

Clavijo (2021c) redirige la conversación hacia las empresas grandes, alertando sobre cómo a dichas empresas no se les pueden cobrar impuestos del 70%, pues existe el riesgo de que retiren sus capitales del país. Garay (2021c) y Ocampo (2021c) opinan ante este punto que, primero, las tarifas efectivas en realidad son mucho más bajas; segundo, mencionan que, aunque la tasa corporativa sí es alta y se debe disminuir, es necesario reevaluar el cálculo del *doing business* y la referencia a tasas del 71.2%, en razón a que esto incluye en sus cuentas impuestos como el ICA y las contribuciones a la seguridad social, siendo que el primero no es un impuesto directo y las segundas, de hecho, se trasladan a los trabajadores. Ocampo (2021c) menciona que, en el evento de eliminar los beneficios tributarios que distorsionan la economía, se podrían reducir las tasas de renta, y que la reforma estructural que Colombia necesita debe ir en esta vía, disminuyendo el cobro a las personas jurídicas y cobrándole a las personas naturales.

## Beneficios tributarios

En el mediano y largo plazo, Ocampo (2021c) y Garay (2021c) coinciden en la eliminación de beneficios tributarios<sup>67</sup>, especialmente cuando hay tantos conceptos como deducciones, exenciones, ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y tratos diferenciales, que pareciese que cada empresa tuviese un régimen tributario diferente con un marco inequitativo y complejo de entender. En tanto en el corto plazo se requiere poner un límite a los beneficios tributarios, Garay (2021c) menciona que se debe considerar que el sistema tributario ofrece tratos diferenciales muy significativos sin justificación.

De ese modo, la tarifa efectiva del impuesto a la renta de personas jurídicas en la agricultura, por ejemplo, la pesca, termina siendo similar a la tarifa de manufactura, minería y al promedio general, pero superior a la de las actividades financieras, inmobiliarias y aseguradoras, favoreciendo a ciertos sectores con respecto a otros sin mayor justificación. Teniendo en cuenta las deducciones, exenciones y tratamientos preferenciales, la reforma de Carrasquilla era positiva en cuanto establecía un tope a las deducciones del 25% de su renta líquida, esquema que podría volver a ser utilizado. Según los cálculos de Garay, la limitación a los beneficios tributarios le aportaría al país recaudos cercanos a 0.8 billones COP.

Clavijo (2021c) menciona que las subvenciones existentes, como los beneficios tributarios, los contratos de estabilidad jurídica, las zo-

---

67 La comisión de expertos tributarios (2021) comentaba que “los gastos tributarios a menudo generan grandes costos de ingresos fiscales y, por ende, deben evaluarse igual que los gastos directos. En principio, los gastos tributarios son justificados si sus beneficios sociales exceden sus costos sociales asociados. (...) En el caso de los incentivos tributarios a las inversiones, por ejemplo, los beneficios sociales normalmente involucrarían un incremento neto en la inversión, el empleo y los salarios, así como frutos importantes en materia de productividad”, por lo que una evaluación costo-beneficio podría concluir que el beneficio tributario tiene efectos positivos y, por ende, puede llegar a ser útil no eliminarlos todos.

nas francas y otros mecanismos, deben ser igualmente revisados. Un consenso general entre los panelistas es que se debe eliminar el descuento sobre el impuesto de renta por el ICA, el cual, desde 2022, podría ser descontado al 100%. Por otra parte, se propone eliminar el GMF para las personas jurídicas. Este gravamen, en el caso de las personas jurídicas, podría funcionar como un incentivo para la formalización.

Adicionalmente, Garay (2021c) indica que derogar otros beneficios aprobados en la Ley 2010 del 2019, por ejemplo, limitar la deducción del IVA a la importación, formación, construcción o adquisición de activos fijos reales productivos al 15%, la cual permite una deducción del 100% del IVA, y derogar el régimen de zonas francas unipersonales, podría implicar un recaudo del orden de 6 billones COP, incluyendo la derogatoria a las deducciones del ICA.

Restrepo (2021c) y Ocampo (2021c) mencionan que los tres días sin IVA generan una cultura de evasión sin una retribución comprobada en términos de equidad y en general para el Estado colombiano, de modo que se sugiere eliminar esta medida. Asimismo, Ocampo (2021c) insiste en que se requiere establecer un IVA general para las zonas francas.

Respecto a este punto, la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) hizo un gran análisis que debe ser tenido en cuenta y profundizado. Entre los puntos relevantes a evaluar están: 1) las numerosas exenciones e ingresos no constitutivos del impuesto de renta. Por ejemplo, entre estos últimos se encuentran sueldos de diferentes profesionales, ventas de acciones de una compañía, productos de seguros de vida, dividendos, entre otros. Estos ingresos no constitutivos de renta y exenciones están presentes en diversas cédulas, además en las ganancias ocasionales, por lo que deben ser estudiados en detalle. 2) El pago que los empleadores pueden hacer en aportes a fondos de pensiones privados, seguros de salud y gas-

tos educativos para sus empleados que no se encuentran gravados. En este tema se podrían delimitar toques, tanto de aportes como sobre los ingresos de los empleados, quizás en una estructura que evite finalmente subsidiar a los contribuyentes de mayores ingresos<sup>68</sup>.

3) La constitución de un equipo de apoyo técnico especializado, que esté presente en la definición y evaluación de beneficios nuevos o en la revisión de los ya existentes, de manera que se pueda disuadir el *lobby* político.

## **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

Con ocasión de las declaraciones de expertos sobre la inequidad en el cobro del IVA, Garay (2021c) propone que la vía de solución no sea aumentar el impuesto a la canasta familiar y generar las actuales devoluciones del IVA, sino cobrarles directamente a los contribuyentes de ingresos más altos. Esta modificación se podría llevar a cabo mediante el cobro de una tarifa del 19% sobre el estimado que hace el Dane del consumo de dichos hogares de la canasta familiar, incluyendo el valor del arrendamiento, cobro que se imputaría en la respectiva declaración de renta de esos contribuyentes. Este hecho generaría aproximadamente 0.7 billones COP adicionales al año.

Clavijo (2021c) hace una propuesta alterna, mencionando que en Uruguay ha funcionado bien que la población clasificada como pobre pueda acceder a una tarjeta que les proporciona descuento de manera inmediata del IVA. Esta propuesta de Clavijo podría volverse compleja en cuanto resulte confuso para las personas el funcionamiento de esta devolución y el manejo de los precios, por lo que

---

68 Al momento de evaluar los beneficios ya existentes y la futura generación de los nuevos, se debe definir la población que será beneficiaria de estos gastos tributarios y en qué proporción se distribuirán. Por ejemplo, en materia pensional, se debería determinar si es justo que las pensiones estén exentas en todas sus etapas, o si, por el contrario, deberían ser gravadas al momento del pago o si los empleadores deberían poder tener exenciones por pagos diferentes a los salariales con sus empleados, por ejemplo, pagos a educación, especialmente considerando que en muchas situaciones se termina beneficiando con gastos tributarios a aquellas personas con mayores ingresos.

debería ser cuidadosamente implementada. Además, considerando que la mitad de la población accedería a esta tarjeta, sería óptimo si este descuento se aplicara a través del número de la cédula al solicitarlo para cada compra y con un cupo mensual de descuento para evitar reventas en la informalidad y con el propósito de que a las personas con mayor poder adquisitivo se les cobre el impuesto del 19% sobre los bienes de la canasta básica, que son los que aquí se han puesto en discusión. Asimismo, se requiere de un acompañamiento estatal a las pequeñas superficies y microempresas que requieran procesar dichos cobros exentos, para que tengan la tecnología y los medios para validar el no cobro del impuesto.

Por otra parte, Ocampo (2021c) propone cobrar un impuesto a bienes o servicios transados por Internet, haciendo referencia a que hoy existen transacciones digitales exentas, excluidas o que no pagan impuestos, de modo que, teniendo en cuenta que cada vez son más importantes, no hay justificación para no pagar impuestos, y por la posibilidad de fiscalización se debería tener en cuenta en la implementación de una nueva reforma tributaria.

Restrepo (2021c) menciona que es fundamental modificar el IVA por sus problemas estructurales, indicados por la comisión de expertos, tales como su aplicación a solo 50% de los bienes y servicios que se comercializan en Colombia, lo que genera distorsiones e inequidades. Impuestos adicionales que deben ser discutidos son aquellos que por fuerte influencia adversa en el Congreso no han podido llevarse a cabo. Por ejemplo, el impuesto a las bebidas azucaradas, que traería recursos por 0.3 billones COP adicionales (Garay, 2021c), o impuestos adicionales al tabaco.

La comisión de expertos tributarios (2021) propuso reconsiderar en el mediano plazo el monto de la compensación del IVA que se le podría dar a las familias más pobres, eliminar las exclusiones y exenciones del IVA, salvo por las exportaciones y la canasta de bie-

nes básicos, e incrementar la tarifa reducida a un rango entre el 10% y 12%. Además de eliminar de la lista bienes que reciben un tratamiento especial, como el tabaco y las bebidas alcohólicas y azucaradas, que, por un lado, generan externalidades sanitarias negativas y que, por otro, podrían ser una fuente importante de recursos para las finanzas del Estado.

## **Impuestos a los dividendos**

Otro punto que debería ser revisado es la tarifa de los dividendos, con efectos principalmente sobre las personas pertenecientes al grupo del 5% más rico del país (Garay, 2021c). La propuesta de Garay (2021c) es aplicar una tarifa de impuesto progresiva, empezando en 10% a partir de ingresos por ese concepto de 10 millones COP al año, e ir subiendo a 12% para aquellos hasta de 35.6 millones COP, 18% mayores a ese último valor, hasta llegar a 20% para dividendos superiores a 53 millones COP, destacando que este último escalón afectaría exclusivamente al 1% de las personas más ricas del país, según la información de microdatos de la Dian. Esta modificación produciría ingresos tributarios del orden de 2 billones COP al año. Sobre este cambio, Guerra (2021c) propone iniciar no en 10% sino en 15%, por lo menos durante un par de años.

Los dividendos, según Garay (2021c), deben ser cuidadosamente evaluados a la hora de adoptar medidas contra la evasión y la elusión, pues en la actualidad se crean sociedades unipersonales y otras sociedades SAS a través de las cuales personas naturales de altos ingresos reciben dividendos, quedando exentos en la práctica. Ante las limitaciones en la vigilancia, regulación, configuración y control, las personas han diseñado formas de no asumir sus responsabilidades fiscales, minimizando sus ingresos y distribuyéndolos a personas jurídicas. Garay sugiere que a personas jurídicas unipersonales y a algunas ya identificadas, que sirven como puente a la elusión, se les aplique la misma tarifa que se propondría apli-

carles a las personas jurídicas del 20%, y así, eliminar de manera progresiva los incentivos al repartir ingresos a través de dividendos a personas jurídicas que benefician a estas personas naturales pertenecientes al 1% más rico de la población del país. Esta propuesta permitiría el recaudo de 2 billones COP de personas naturales y de 6 billones COP de personas jurídicas, afectando únicamente al 1% más rico del país.

En concordancia con lo expresado por los panelistas de los foros organizados por Uniandinos, y como lo afirma el Observatorio Fiscal (2022), los ingresos por concepto de dividendos deben dividirse por niveles y las tasas de tributación deben asignarse de manera progresiva. “Los estimativos sobre el recaudo que representaría incluir los dividendos en la renta de las personas son cercanos al 0.11% del PIB según Fedesarrollo (2021)” (Universidad de los Andes, 2022, p. 6). Un aspecto importante es que una medida como esta exige que, para ser efectiva, se restrinjan todos los canales por los cuales se puedan tramitar los dividendos, de manera que, por ejemplo, una persona que cobra sus dividendos con una empresa de papel y que luego efectúe gastos de la persona dueña sin pasar por su declaración de ingresos sea identificada, investigada y sancionada (Universidad de los Andes, 2022).

Esta propuesta suele ser rebatida con el argumento de que la empresa ya pagó impuesto sobre la renta, luego cobrar sobre los dividendos a las personas constituye una doble tributación. Sin embargo, cobrar en ambos lados del espectro no solo es estándar en muchos países, sino que, en Colombia, de nuevo, las cargas en este frente están mal balanceadas, muy cargadas en la renta a las empresas y muy poco (y sin progresividad) en la renta a las personas. (Universidad de los Andes, 2022, p. 6)

## **Tributación verde**

Colombia, por su naturaleza, debe adelantar una transición ecológica en forma gradual, de manera que la tributación debe desempeñar un papel protagónico. El problema es que estos impuestos como combustible, contaminación y plástico suelen recaer sobre los pobres, por lo que la solución es crear un fondo de compensación que facilite transferencias a estas familias, e ir proyectando en cómo transformar las realidades de estas familias (Garay, 2021c). De acuerdo con lo antes mencionado, varios de los panelistas reconocen que la reforma de Carrasquilla representaba el inicio de una labor en este ámbito, buscando que estos impuestos no afecten a los más pobres, por lo que es un punto que debe ser considerado en una próxima reforma.

Otros pasos que pueden darse en esa dirección son impuestos a vehículos y combustibles, se podría evaluar una tarifa más alta para vehículos de lujo y dejar de subsidiar combustibles de consumo común en forma progresiva, como también aumentar las tarifas de emisiones de carbono.

## **Fiscalidad, evasión y elusión**

La medida más discutida de estos conceptos durante las discusiones en los foros de Uniandinos fue la normalización tributaria, útil en cuanto hace que las personas declaren activos y, por consiguiente, asuman impuestos previamente no declarados, de modo que, en teoría, dichos bienes seguirán pagando impuestos desde el momento que son declarados en adelante. Esta medida es útil puesto que, sin esta, muchas personas continuarían ocultando sus bienes; sin embargo, de volverla frecuente, el incentivo a normalizar la situación y declarar también se disminuye a la espera de una nueva próxima normalización.

Respecto a este punto, Guerra (2021c) y Clavijo (2021c) no están seguros de que sea una buena decisión, al afirmar que el Estado debería estar en la capacidad de realizar otro tipo de fiscalizaciones y no hacer concesiones con personas que no han cumplido con sus obligaciones. Guerra menciona que puede ser un ingreso importante para el Estado, en tanto Clavijo comenta que los indicadores de eficiencia de la Dian son bastante imprecisos, por lo que aún hay espacio para mejorar en esa materia. Garay (2021c), por su parte, propone mantener la normalización y negociar la tarifa que actualmente quedó en 17%, la cual puede ser incrementada. El principal argumento para defender esta medida es que supone que de otra manera serían capitales que en un mediano plazo podrían no volver.

Clavijo (2021c) menciona que en la actualidad se están firmando tratados de cruces de información, por ejemplo, el Fatca<sup>69</sup> con Estados Unidos, o el tratado vigente en Panamá y con la OCDE. Estos tratados son alternativas que atemorizan a los evasores fiscales y permiten una mayor supervisión por parte del país, al permitir que Colombia tenga acceso al valor de los depósitos y activos de esas personas en los otros países, y así confirmar con los valores declarados por estas en Colombia. En adición a ese aspecto, se puede solicitar a las personas formatos de antilavado de activos, de modo que ya no solo tendrán que ponerse al día ante la Dian, sino que tendrían que demostrar internacionalmente que los recursos de evasión no han estado en convivencia con lavado de activos. Asimismo, Clavijo (2021c) afirma que hoy en Colombia se podrían evadir hasta 5 mil millones COP sin pregunta alguna y que, hasta no imponer pena carcelaria a los evasores, no habrá una lucha efectiva contra esa práctica. Uno de los problemas que enfrentamos en la actualidad, menciona Clavijo, es que muchos de los que legislan forman parte de grupos que manejan estas dinámicas evasoras, por lo que

---

69 Foreign Account Tax Compliance Act.

difícilmente, a no ser por demanda ciudadana, aprobarán una ley de esa magnitud.

Ocampo (2021c) menciona que se trata de un mecanismo de control a la evasión tributaria poco discutido en el país, pero ampliamente utilizado, y la tendencia es a cargar gastos de consumo como gastos deducibles para disminuir los impuestos pagados. Este hecho se maneja especialmente a través de las sociedades familiares, de modo que se transfieren las utilidades a estas empresas familiares y allí se realizan los gastos de consumo, de arrendamiento, de mercado y de educación, por lo que el gobierno termina subsidiando el consumo de sectores con altos ingresos.

Un elemento importante para analizar es enunciado por Garay (2021c), quien hace referencia a que en Colombia los niveles de evasión y elusión son muy altos debido a la elevada informalidad de la economía colombiana. El Dane señala niveles de informalidad superiores al 40% en las trece principales ciudades, lo que significa que la tasa nacional está por encima del 50%. Ese esquema lleva a que gran parte de la economía esté oculta ante la Dian, con notorios problemas de evasión y elusión. Por este motivo, políticas proformalización serán de gran ayuda para solucionar esta problemática. Respecto a este punto, de manera positiva, concuerdan Garay y Guerra (2021c) en que la facturación electrónica representa un adecuado mecanismo que promueve la formalización y facilita la fiscalización.

Con esa limitación de la informalidad, se deberían crear penas más fuertes contra la evasión y fiscalizaciones más fuertes contra la elusión, un sistema de aporte voluntario a la tributación para las personas que se encuentran en la informalidad, el cual reduciría las penas previamente planteadas, mencionándoles cuál es la tributación simplificada que deberían cumplir según sus ingresos, pero permitiéndoles decidir el monto que finalmente aportarían a la nación.

## **Austeridad en el gasto**

Guerra (2021c) destaca la importancia no solo de incrementar los ingresos, sino de utilizarlos en forma eficiente, pues, de lo contrario, la situación será insostenible. Y no está de acuerdo con que en los últimos seis años se hayan creado cuatro nuevos ministerios y quince nuevas entidades, lo que lleva a tener cerca de ocho mil contratistas con una nómina que al Estado le cuesta cerca de 6 billones COP.

En relación con este aspecto de nómina, se debe estudiar cómo se podrían optimizar recursos, en especial teniendo en cuenta aquellas instituciones que están en los mismos proyectos en periodos de tiempo similares. Sin embargo, se debe estudiar el tema en detalle para validar si luego de la unión de instituciones hace falta personal, pues Colombia tiene 6.2% de empleados públicos respecto al total de empleados del país, de modo que estamos 10.8 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE (Portafolio, 2022). En consecuencia, en principio se podría decir que, respecto a los demás países, somos austeros en este aspecto, aunque habría que verificar lo previamente planteado, analizar la contratación a término fijo y la eficiencia de los recursos que hoy en día están siendo gastados.

## **Apelar a la generosidad de los colombianos**

Quintero (2021c) presenta la idea según la cual, ante una coyuntura como la vivida durante la pandemia, en un futuro se pueda acceder a créditos en forma muy rápida para superar prontamente las dificultades financieras y evitar así el cierre de pequeñas y medianas empresas, con sus efectos adversos sobre el empleo. Por esa razón, propone acudir a la generosidad de los colombianos para crear una cuenta del Estado con el aporte voluntario de las personas, con tarifas del 2%, 5% y 10% de su salario, dinero que será devuelto a las personas meses después, una vez se haya solucionado la coyuntura. Este tipo de aportes podrían corresponder al otorgamiento de algu-

nos créditos, como propone Quintero, u otros donativos con destinación específica, con el fin de incentivar a las personas a realizar los aportes.

## **Gasto público**

Es importante que, habiendo visto las consecuencias de la pandemia, se apruebe una reforma con mecanismos automáticos de activación contracíclicos, es decir, cuando la actividad económica se reduce y el tejido empresarial tiene el riesgo de quebrantarse, en especial en caso de algún tipo de pandemia como la vivida a raíz del Covid. En consecuencia, se propone que en una próxima reforma quede consagrado expresamente un mecanismo de sobretasas temporales que servirían para reactivar la economía y atender las necesidades de las personas y de las pymes de manera oportuna, focalizada y eficiente.

Como mencionaba Quintero (2021c), uno de los grandes errores de la pandemia fue la focalización del gasto, al destinar la mitad de los recursos a empresas grandes que realmente no los necesitaban, por lo que se debe ser cuidadoso en un futuro con el manejo de esos fondos. Además, Quintero (2021c) propone que, en caso de una próxima necesidad similar a la pandemia, haya un mecanismo de subsidio a la nómina, considerando que el 30% de las pymes no pudieron mantener sus niveles de empleo. Guerra (2021c) está de acuerdo con mecanismos como la sobretasa impuesta en la última reforma tributaria, mencionando la necesidad de equilibrar las finanzas públicas y tener recursos para atender las necesidades sociales que vayan surgiendo.

En relación con este punto, Guerra (2021c) menciona que es de vital importancia considerar las primas de riesgo y la sostenibilidad nacional, por lo que en la próxima reforma tributaria se debería distribuir una parte para el gasto público que necesita el país, más allá de la coyuntura del Covid, y otra parte para el saneamiento de las fi-

nanzas públicas. Para Guerra (2021c), es fundamental aumentar el acceso a servicios públicos, como mínimo al promedio de países de ingreso similar; incrementar el acceso a salud de calidad; ampliar el acceso a la educación y también de calidad; disminuir la pobreza multidimensional; y darle continuidad a los programas sociales que no solo contribuyan a combatir la pobreza y la miseria en la que vive un segmento importante de la población, sino, también, que constituyan un dinamizador de la demanda<sup>70</sup>.

Ocampo (2021c) está totalmente de acuerdo con un nivel de gasto público social implementado de manera permanente, que debe ir acompañado de una reforma pensional e ingresos básicos para la vejez, temas en los que el país está sumamente atrasado. Sin embargo, se le debe dar prioridad a los subsidios al empleo o a políticas que incentiven su generación. Además de estos factores, se debe hacer énfasis en la formación del capital humano a través de la educación superior y tecnológica, en especial para aquellas personas que no tienen un fácil acceso a estos servicios.

Como se comentó en capítulos previos, la reforma de 2021, del ministro Restrepo, representó un avance en cuanto tuvo cierto enfoque en favor de las personas en pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, población que desde 2023 estará focalizada según el Sisbén, con una herramienta que se ha venido mejorando en los últimos años. En adición, se podría evaluar la constitución de un fondo para estudiantes de educación superior al cual puedan acceder personas que realmente lo necesitan, teniendo en cuenta que dichas herramientas de focalización aún no están completamente estructuradas. Aunque es un avance, se debe continuar en este camino, dándoles mayores posibilidades a las personas de acceder a este tipo de edu-

---

<sup>70</sup> Sobre este punto, es relevante tener en cuenta la oferta, de lo contrario podrían crearse problemas inflacionarios. Llevar a cabo este tipo de políticas, en conjunto con aquellas de desarrollo productivo, según las demandas que puedan generarse, es un punto para considerar, incentivando proyectos de tecnificación, *startups*, proyectos de innovación, etc. (Quintero, 2021c).

cación. Quintero (2021c) expresa que los jóvenes han demostrado dicha necesidad, además de la demanda de empleo, de forma que se pueden generar incentivos a las empresas para la implementación de programas que contribuyan al logro de tales metas.

Asimismo, se necesita enfocar parte del gasto en facilitar trámites administrativos. Quintero (2021c) resalta que las micro, pequeñas y medianas empresas representan cerca del 96% de las empresas en el país y, de estas, 80% corresponde a microempresas, las cuales tienen en general pocos trabajadores y muchas de ellas con una infraestructura muy vulnerable, por lo que es necesario facilitar los trámites administrativos, que hoy día son complejos y se han vuelto un lastre para estas. Asimismo, recomienda tener presente a aquellas personas naturales o jurídicas con uno o dos empleados, las cuales normalmente están excluidas de beneficios y podrían hacer parte importante del tejido empresarial.

Con estas reformas, se esperaría concretar la obtención de mayores ingresos, de forma que se llegue por lo menos al promedio de recaudo tributario de los países latinoamericanos del 23%, respecto del cual Colombia está cuatro puntos porcentuales por debajo (Cepal, 2021). Con este recaudo adicional y el desarrollo de las ideas aquí recogidas, se espera crear unas condiciones dignas para la inmensa mayoría de la población colombiana, tanto con la generación de oportunidades como con la promesa, tomada de Martha Nussbaum, de llegar a un mundo más humano, justo, compasivo, amoroso, decente, democrático, equitativo y solidario con aquellos que más lo necesitan.

## Consideraciones adicionales

En la reseña de Bill Gates del libro *El Capital en el siglo XXI*, de Piketty, se menciona la importancia de los impuestos a bienes de consumo, especialmente a bienes de lujo o suntuarios. En Colombia, previamente se han dado discusiones y leyes con impuestos diferenciales. Sin embargo, al final han sido derogadas. Por ejemplo, el artículo 471 del Estatuto Tributario contemplaba tarifas de IVA diferenciadas, pero esto fue derogado por la Ley 1607 de 2012, artículo 198.

El hecho mencionado ha sido objeto de comentarios en el panorama internacional, especialmente por el aumento en la venta de dichos bienes.

La consultora Euromonitor estima que, en la región, la venta de bienes de lujo se va a duplicar en solo cinco años, pasando de 30 mil a 58 mil millones USD, aumentando su participación en el mercado mundial de estos productos del 4% al 6%. [Siendo Colombia no exógena a esta tendencia,] basta con ver la proliferación de tiendas de marca en Bogotá. (Cabrera, 2015)

En ese sentido, es útil revisar artículos como el 512-3 o el 512-4 del Estatuto Tributario, los cuales definen impuestos de consumo para ciertos bienes como yates o aviones privados y, nuevamente, poner sobre la mesa la discusión de determinar impuestos diferenciados para ciertos bienes de lujo. Claro está, se debe tener cuidado con las importaciones de dichos bienes, la necesidad de declararlos y, en general, los controles para evitar la evasión y la elusión.

Por último, en lo que a este capítulo se refiere, los impuestos sobre los alimentos que no son saludables deberían ser un hecho, sin desconocer que en una primera instancia podrían afectar en mayor medida a las personas de bajos ingresos, por lo que, aunque en el largo plazo el objetivo sea dejar de consumir estos alimentos, en

el corto plazo se deberían desarrollar proyectos para minimizar el efecto sobre ese sector de la población en términos de minimizar el incremento en el costo de su canasta familiar.

## Conclusiones

Con base en el análisis realizado en este capítulo, se puede afirmar que, para el trámite y la aprobación de una reforma tributaria exitosa, se requiere de favorabilidad política, legitimidad, una comunicación clara con la ciudadanía de los cambios que se están haciendo y de quienes serán los afectados, una conversación abierta y dispuesta a la negociación con la ciudadanía, la academia, los gremios económicos, el sector público y privado y los grupos de interés representativos, desde luego fijando límites precisos debidamente justificados.

En relación con la reforma estructural que necesita el país, se puede concluir de las opiniones de los expertos que las personas naturales y jurídicas con mayores niveles de riqueza están dispuestos a negociar sus privilegios a cambio de ciertos bienes y servicios básicos como, solo a título de ejemplo, la seguridad jurídica para la realización de sus inversiones. Es así como se propone: 1) un impuesto al patrimonio de personas naturales –en especial se resalta la propuesta de Ocampo de empezar a cobrar un impuesto desde 2 mil millones COP al 1% y desde 5 mil millones COP al 2% de manera marginal–. 2) un impuesto a las herencias, legados y donaciones de manera diferenciada de las ganancias ocasionales. 3) un impuesto a la renta más progresivo, como antes se mencionó. 4) una fiscalización más fuerte que reduzca drásticamente los niveles de evasión; y, mientras se logra ese resultado, en el mediano plazo sería útil diferenciar las tarifas según el tamaño de las empresas, al igual que ir disminuyendo la tarifa de renta de las personas jurídicas. 5) Aplicar sobretasas teniendo en cuenta la menor tributación efectiva que tienen algunos sectores. 6) Evaluar y definir las exenciones, los

ingresos no constitutivos de renta y reevaluar los costos y gastos deducibles, para evitar que se constituyan en mecanismos de evasión, elusión o de imputación de gastos tributarios exagerados sin una contrapartida de bienestar social significativa. 7) cobrar en la declaración de renta a las personas de más altos ingresos el diferencial de IVA que no se les está cobrando hoy en día. 8) evaluar la funcionalidad de la nueva reforma definida respecto a los dividendos, buscando que realmente estén pagando impuestos los más ricos por esta denominación de ingresos. 9) Incorporar la tributación verde y otro tipo de impuestos saludables para las personas, cuidando a aquellos de más bajos ingresos siempre y cuando se genere una transición que no los afecte económicamente. 10) Aplicar por parte del gobierno una estricta política de austeridad en el gasto y un manejo óptimo de los recursos.

Para finalizar este capítulo, cabe destacar que buena parte de los aspectos propuestos fueron recogidos en la reforma tributaria presentada por el gobierno Petro. Sin embargo, como se anotó, aún quedan varios temas por desarrollar, como también evaluar si las modificaciones consiguieron los objetivos comentados en detalle a lo largo del presente aparte, o si es pertinente seguir trabajando a futuro por una nueva reforma.

## Bibliografía

- Acosta, O. L. (2021). *Charla Reforma Tributaria ¿Beneficios para qué y para quienes?. Con base en el libro Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad, de Concha, Ramírez y Acosta, (2017)* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=vzggLXedA7Q&t=10897s>
- Avella, L. E. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Bruce, M. M. (2021c, 5 de agosto). *Foro “Evaluación comparada de recientes reformas tributarias y la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Cabrera, M. (2015). *Impuesto al lujo*. *Revista Portafolio*. <https://www.portafolio.co/opinion/mauricio-cabrera-galvis/impuesto-lujo-36996>
- Cepal. (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19*.
- Clavijo, S. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane]. (2022). *Información Pobreza multidimensional 2021*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- Comisión de Expertos Tributarios. (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. OCDE, Dian, Ministerio de Hacienda.

- Garavito, A. (2023). *Distribución y tributación óptima de los ingresos para Colombia, la eficiencia y la equidad al servicio de todos* (en prensa).
- Garay, L. J. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Guerra, M. R. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Joumard, I. & Londoño Vélez, J. (2013). Income Inequality and Poverty in Colombia-Part 2. The Redistributive Impact of Taxes and Transfers. *OECD Economics Department Working Papers*(1037). doi:<http://dx.doi.org/10.1787/5k487n4rot8s-en>
- Londoño Vélez, J. & Ávila, J. (2018, 29 de noviembre). Can Wealth Taxation Work in Developing Countries? Quasi-Experimental Evidence from Colombia. *Job Market Paper*.
- Londoño Vélez, J. (2018, 29 de agosto). Por un impuesto progresivo a la riqueza. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/economia/por-un-impuesto-progresivo-a-la-riqueza-article-808189/>
- Marulanda, L. I. (2021c, 5 de agosto). *Foro “Evaluación comparada de recientes reformas tributarias y la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Morantes, L. M. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Bogotá, Colombia.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE]. (2022). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*. doi:<https://doi.org/10.1787/991f37df-es>
- Portafolio. (2022). Colombia, entre los países de la OCDE con menos empleados públicos. *Portafolio*. <https://www.portafolio->

lio.co/economia/colombia-entre-los-paises-de-la-ocde-con-menos-empleados-publicos-563375

Ocampo, J. A. (2021c, 5 de agosto). *Foro “Evaluación comparada de recientes reformas tributarias y la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.

Quintero, R. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.

Restrepo, J. C. (2021c, 5 de agosto). *Foro “Evaluación comparada de recientes reformas tributarias y la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.

Semana. (2022, 13 de julio). ¿Casa? ¿Carro? ¿Ahorros?: revise si entra en el nuevo impuesto al patrimonio y calcule cuánto tendría que pagar. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/semana-tv/vicky-en-semana/articulo/casa-carro-ahorros-revise-si-entra-en-el-nuevo-impuesto-al-patrimonio-y-calcule-cuanto-tendria-que-pagar/202202/>

Toledo, M. (2020). Piketty y Stiglitz respaldan la creación de un impuesto a la riqueza, pero advierten que no hace progresivos los sistemas tributarios. <https://www.icriect.com/icriect-in-the-news/2020/9/11/piketty-y-stiglitz-respaldan-la-creacion-de-un-impuesto-a-la-riqueza-pero-advierten-que-no-hace-progresivos-los-sistemas-tributarios>

Universidad de los Andes. (2022). Los impuestos en Colombia: ¿Qué cómo, cuánto y cuándo reformarlos? *Nota Macroeconómica*, 43, 1-11. *Facultad de Economía*. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/57382/nota-macroeconomica-43.pdf>

Valdés, M. F. (2020). Lo que Colombia puede enseñarles a América Latina y el mundo sobre el impuesto a la riqueza. *Observatorio fiscal*. <https://www.ofiscal.org/post/lo-que-colombia-puede-enseñarles-a-américa-latina-y-el-mundo-sobre-el-impuesto-a-la-riqueza>



Título: *Universos paralelos*

Autor: María Alejandra Rayo Fernández (Colombia, 2023)

Galardón: Tercer puesto

### **Justificación de la autora:**

Las realidades sociales distan entre sí y coexisten. Por ello son representadas a través de la combinación de objetos que se conectan por alguna causa pero que, a la vez, insinúan los diferentes contextos a los que pertenecen. Así, la palabra bomba es compartida por dos objetos dispares, uno de ellos celebra la diversión y el otro, la destrucción. Al igual que una tela rellena con algodón y una bolsa de plástico rellena con escombros podrían tener el mismo fin: servir como espacio de descanso. Mi intención de participar es plasmar un concepto en una imagen que invite a la reflexión colectiva para reconocer que existen distintas realidades a la nuestra, porque considero que el acto de observar y reconocer es el primer paso para visibilizar las distintas condiciones sociales que componen de manera particular a los territorios, y así se podría brindar a cada uno de ellos un tratamiento individual justo.

## **Capítulo 5.**

# **Desigualdad y tributación en Bogotá**

Bogotá, capital de Colombia, se caracteriza por dinámicas diferentes al resto del país, parcialmente más alineadas con un mundo desarrollado que con uno en desarrollo. Sin embargo, persisten dinámicas de pobreza y desigualdad bastante fuertes, exacerbadas luego de la pandemia (Covid-19) y que deben ser cuidadosamente examinadas para formular e implementar medidas que permitan su drástica disminución.

Es relevante mencionar que, en general, en Colombia los territorios imponen el 15% de la carga para los contribuyentes y el restante 85% corresponde a las cargas impuestas por la nación, en tanto los impuestos distritales y de centros urbanos representan un 10%. Esto quiere decir que se podría, y debería, empezar una discusión nacional acerca de las necesidades de los territorios y de la suficiencia del Gobierno Nacional para la oferta de los bienes públicos, de modo que, en caso de que la descentralización no sea suficiente, las ciudades y los territorios tengan un espacio para incrementar la carga tributaria de manera equitativa.

Esta sección se realizó teniendo como base el conversatorio “Desigualdad en Bogotá y Reforma Tributaria”, realizado el 26 de mayo

de 2021, en el cual participaron Jorge Iván González, exdecano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional y exdirector del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)<sup>71</sup>; Ricardo Bonilla González, miembro de la Comisión Tributaria del Gobierno Nacional, exsecretario de Hacienda de Bogotá y exdirector del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID); Fabio Arias, fiscal de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT); y Pedro Rodríguez Tobo, exsecretario de Hacienda de Bogotá.

Este capítulo está dividido en tres secciones: la primera parte hará una ilustración de la situación actual de pobreza y desigualdad en Bogotá; la segunda describirá brevemente los impuestos más relevantes y su funcionamiento; y la tercera y última retomará las discusiones de los panelistas invitados por Uniandinos<sup>72</sup> sobre las políticas tributarias y fiscales, enfocadas en Bogotá, con el objeto de evaluar su aplicabilidad en otros centros urbanos.

## **Crecimiento, pobreza y desigualdad en Bogotá**

De acuerdo con el Censo de 2018 realizado por el Dane, las cabeceras municipales tienen el 77.1% de toda la población del país, y por ello sus indicadores tienen una fuerte correlación con el nivel nacional. Sin embargo, aunque Bogotá y las trece principales ciudades de Colombia forman parte de estas cabeceras urbanas, se alejan de la tendencia de los indicadores del país, pues su estructura económica, infraestructura y nivel de conglomeración, entre otros, hacen que su nivel de desarrollo sea muy superior al resto de municipios y cabeceras. Como se observa en la figura 1, el porcentaje de pobla-

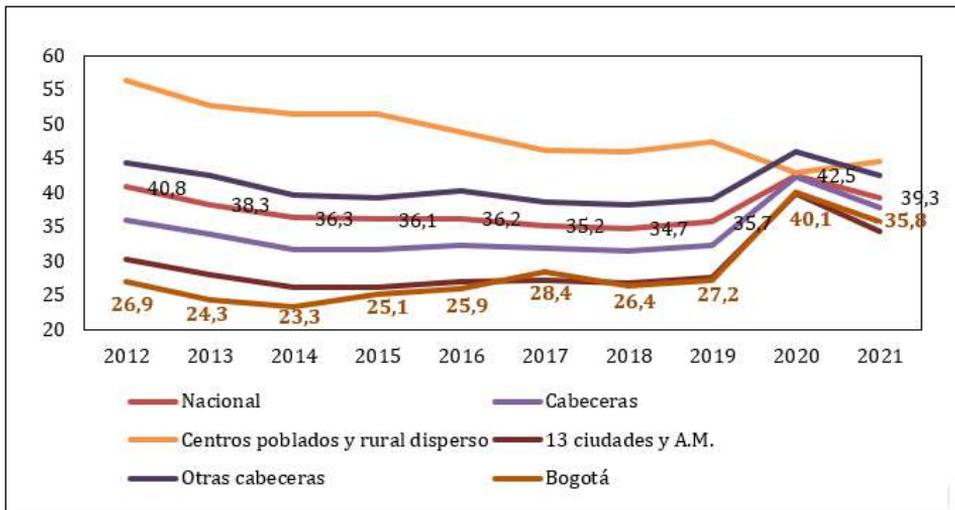
<sup>71</sup> Jorge Iván González fue nombrado director del Departamento Nacional de Planeación a partir del inicio del gobierno de Gustavo Petro.

<sup>72</sup> Aunque esta sección se enfoca en las discusiones llevadas a cabo en los conversatorios de Uniandinos, igualmente se tomarán opiniones y comentarios realizados en las anteriores secciones.

ción que vive en la pobreza monetaria es mucho menor en Bogotá que en el resto del país.

En cualquier caso, es interesante destacar que en el resto del país esta tendencia se venía reduciendo, por lo menos de 2012 hasta 2018, pero en 2019 se volvió a registrar un preocupante incremento de un punto porcentual. Por su parte, en Bogotá se redujo dicha tendencia de 2012 a 2014, año a partir del cual empezó un aumento en la tasa de pobreza hasta 2019, con un incremento de aproximadamente cuatro puntos porcentuales. Lógicamente, ante el cierre de establecimientos por efecto del coronavirus, y como se comentará más adelante, ante el incremento en el desempleo, las cifras de pobreza aumentaron de manera considerable en 2020<sup>73</sup> y, a pesar de la reducción en 2021, aún no se recuperan a los niveles de prepandemia.

**Figura 1. Porcentaje pobreza monetaria, Colombia 2012-2021**

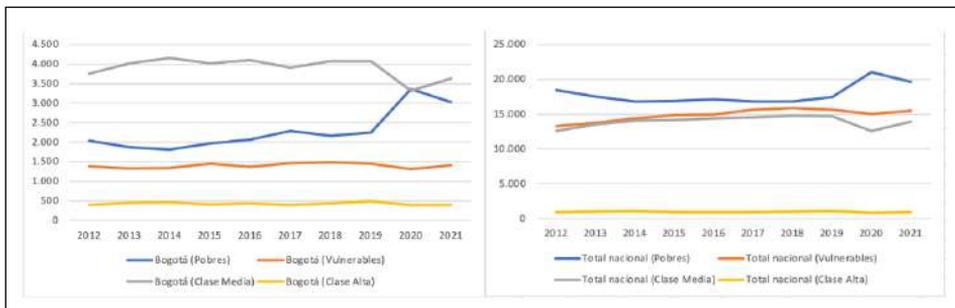


**Fuente:** Elaboración propia con base en las estadísticas del Dane.

<sup>73</sup> De 2019 a 2020, a nivel nacional 3.5 millones de personas pasaron a la pobreza, y en Bogotá, esto ocurrió para 1.1 millones de personas.

Si se comparan los niveles de pobreza con los de las otras clases sociales<sup>74</sup> a nivel nacional y a nivel Bogotá, como se observa en la figura 2, también se encuentran fuertes diferencias. La principal es que en la capital la clase media es la que más personas registra, seguida por las que son clasificadas como pobres, en tanto que en el consolidado de Colombia las personas pobres son la mayoría seguidas por las vulnerables, situación que cambia considerablemente las dinámicas sociales y las exigencias de las personas. Por ejemplo, este hecho explica que, en la capital, con base en la encuesta Bogotá Cómo Vamos, un 42% de las personas se autocataloguen como pobres (CCB, 2021), pues a medida que se accede a nuevos servicios, se empiezan a evidenciar otras falencias de bienes y servicios y las personas se comparan en mayor grado con una clase social más alta.

**Figura 2. Personas según clase social (cifras en miles). Bogotá y Colombia 2012-2021**



**Fuente:** Elaboración propia con base en las estadísticas del Dane.

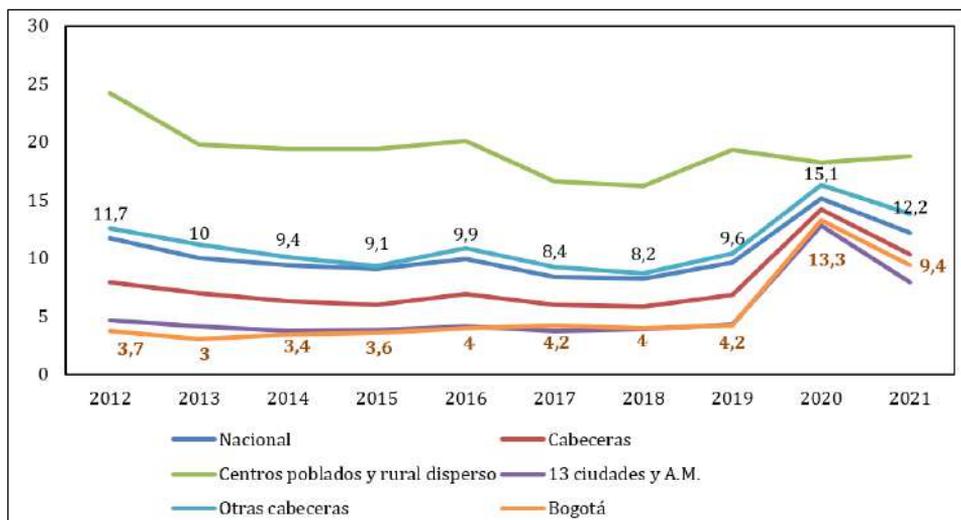
Por su parte, la pobreza extrema<sup>75</sup>, tal como se ilustra en la figura 3, mantuvo una tendencia similar a la pobreza, disminuyendo para Bogotá durante 2012 y 2013 e incrementando de 2014 a 2019 en 0.8

<sup>74</sup> Esto según la definición del Dane (2019) en el marco del Censo Nacional de Población de Vivienda (CNPV) de 2018.

<sup>75</sup> La línea de pobreza monetaria extrema fue de 161.099 COP y la línea de pobreza monetaria simple, de 354.031 pesos en 2021. Se debe recordar que las líneas de pobreza se suelen utilizar por hogar, de modo que el ingreso sumado por familia de cuatro integrantes es el valor previamente mencionado multiplicado por cuatro, es decir, si una familia (se supone que está integrada por cuatro personas) gana menos que

puntos porcentuales. Durante la pandemia, este fue uno de los indicadores que más se afectó, al aumentar de un 4.2% de la población en 2019 a un 13% en 2020. Infortunadamente, en 2021 la ciudad no se recuperó del choque y 9.4% de la población básicamente aún está sufriendo de hambre<sup>76</sup>.

**Figura 3. Pobreza extrema (porcentaje). Colombia 2012-2021**



**Fuente:** Elaboración propia con base en las estadísticas del Dane.

Se mencionó antes que hay un incremento de las tasas de pobreza de 2014 a 2019, hecho que puede estar relacionado con la disminución en las tasas de crecimiento, lo que se empezó a reflejar desde 2016, como se aprecia en la figura 4, cuando se reduce a la mitad con respecto a los años previos. La explicación se deriva del hecho de que “desde mediados de 2014 Colombia enfrentó varios choques

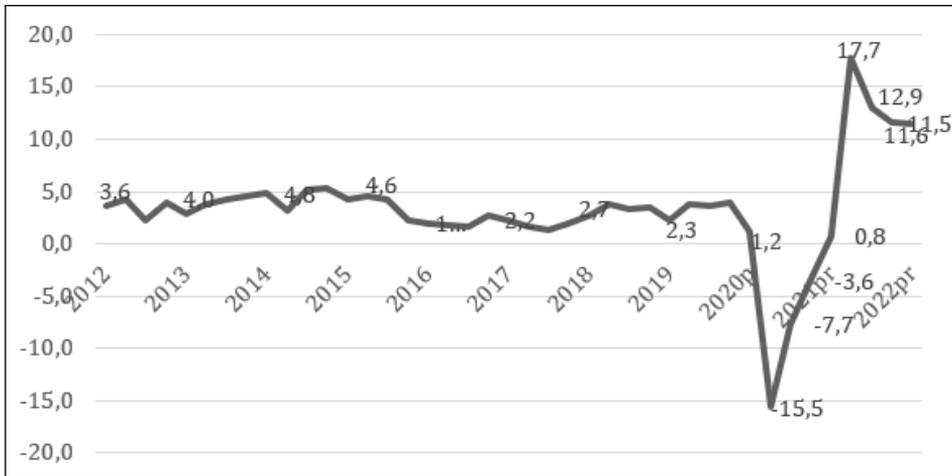
644.396 y que 1.416.124, se determina que se encuentra en estado de pobreza extrema o pobreza, respectivamente (Dane, s. f.).

<sup>76</sup> El Dane (s. f.) precisa que para 2020 y 2021 se realizó un Cruce GEIH-Registros Administrativos de Ayudas Institucionales (Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Compensación de IVA, Ingreso Solidario, Bogotá Solidaria, Bono Vital de Bucaramanga, Programa de transferencias de Medellín), de modo que estas cifras representan el momento después de que dichas ayudas les llegaran a las familias.

externos que deterioraron el ingreso nacional, la inversión y el crecimiento potencial de la economía” (Banco de la República, 2017).

En un contexto de bajo crecimiento mundial, en 2016 el petróleo descendió desde los 112 USD hasta los 32 USD por barril y, con ello, los términos de intercambio se afectaron fuertemente y se registró una depreciación del peso cercana al 74%. Además, el crecimiento de los socios comerciales pasó de 1.7% en 2014 a 0.5% en 2016 (Banco de la República, 2017), de modo que, con menor actividad económica, se registraron mayores tasas de desempleo y recaudos más bajos de impuestos, con el consiguiente menor espacio relativo para ejecutar gasto público y desarrollar políticas sociales.

**Figura 4. Tasas de crecimiento anual del PIB de Bogotá (base 2015) 2012-2022**



Nota: p=provisional, pr=preliminar.

**Fuente:** Elaboración propia con base en las estadísticas del Dane.

Respecto de las actividades económicas, una diferencia significativa de Bogotá en relación con la nación es que la capital depende del sector secundario y terciario y no del sector primario, como ocurre a nivel nacional, según se observa en la tabla 1. De hecho, si se comparan las tasas de crecimiento durante las bonanzas de petróleo

y carbón, las diferencias se vuelven aún más significativas (González, 2021c).

Bonilla (2021c) explica que el sector financiero en Bogotá es demasiado grande, con un peso equivalente al doble que lo que representa a nivel nacional<sup>77</sup>, por lo que se debe proyectar una mayor diversificación de la cadena productiva para no ser dependientes de un solo sector o de un grupo empresarial.

**Tabla 1. Bogotá y nación-participación sectorial 2020 (%PIB)**

	Nación	Bogotá
Primario	12.5	-
Secundario	16.4	10.2
Terciario	61.6	79.6
Impuesto	9.5	10.2
Participación total	100	100

**Fuente:** adaptado de González (2021c).

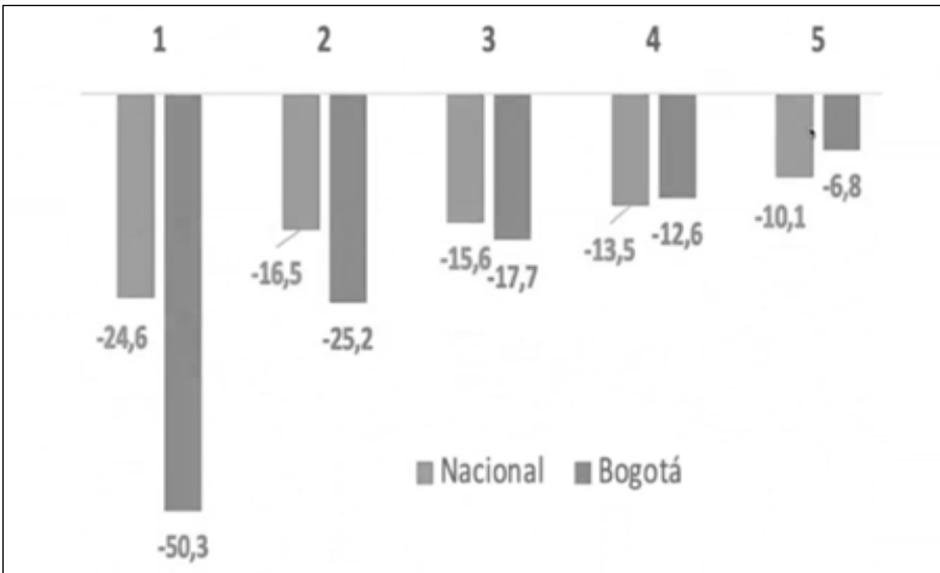
Durante la pandemia, no todos los sectores resultaron afectados de manera negativa. De hecho, el sector financiero, el inmobiliario y el agropecuario, aunque probablemente no crecieron como lo hubiesen hecho sin pandemia, tuvieron crecimiento, a diferencia del resto de ramas de la economía. Al ser el sector agropecuario gran demandante de mano de obra, se podría explicar por qué los centros poblados y rurales dispersos siguieron su tendencia hacia la disminución de la pobreza y no resultaron tan afectados con la pandemia. Por su parte, ciudades como la capital tuvieron consecuencias muy

<sup>77</sup> A Arias (2021c) le preocupa que estemos ante una burbuja financiera y que, en caso de que esta se revierta, Bogotá no tenga una diversificación suficiente. Esta es una preocupación que difícilmente ocurrirá, considerando que en las últimas décadas Colombia se ha caracterizado por ser un país fuerte a nivel institucional en el sector financiero, pues ha aprendido de sus fallos previos (Ocampo, 2021). Desde luego podría ocurrir alguna eventualidad que nos lleve a este escenario, pero es poco probable.

significativas pues, por ejemplo, el sector financiero registró una demanda laboral limitada.

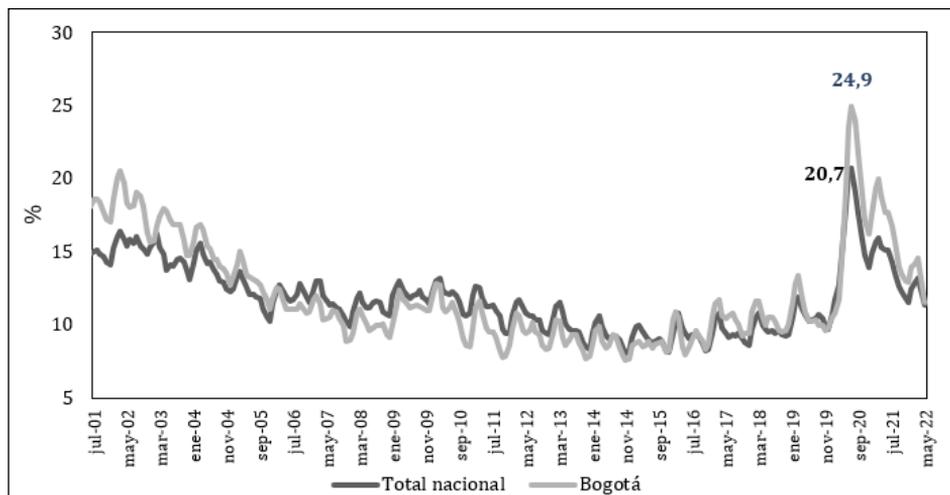
Este hecho tuvo una afectación igualmente grande en términos de equidad, como se observa en la figura 5, donde los quintiles más afectados por la pandemia fueron los dos primeros. Si se aprecia el primer quintil, en especial en Bogotá, este fue el más impactado, con una pérdida del 50% de sus ingresos. Las cuarentenas obligatorias, la quiebra de establecimientos y el aumento del desempleo, como se aprecia en la figura 6, y el decrecimiento económico que antes se ilustró, muestran sus mayores consecuencias en las personas de más bajos ingresos.

**Figura 5. Variación del ingreso real per cápita por quintiles (2019-2020) Bogotá y nacional.**



**Fuente:** González (2021c).

**Figura 6. Tasa de desempleo Colombia y Bogotá (2001-2022)**



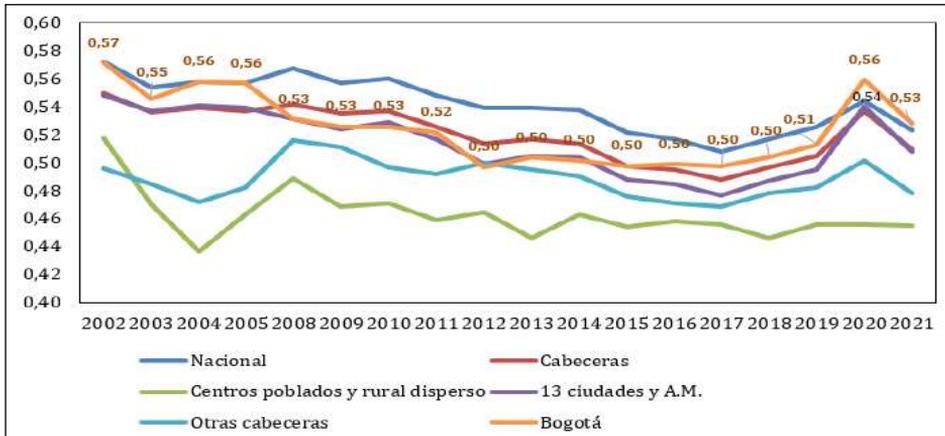
**Fuente:** Elaboración propia con base a los datos GEIH marzo 2018 y marzo 2005, dado que los nuevos datos del Dane tienen series muy cortas.

De acuerdo con la figura 7, por primera vez desde 2002 la desigualdad de la capital ha superado la nacional, llegando a 0.56 en 2020. Teniendo en cuenta que la desigualdad está subestimada, en razón a que las encuestas suelen tener falencias de revelación de la verdad, además de un muestreo poco minucioso en el 1% más rico, el indicador podría llegar a cifras mucho más altas. En ese sentido, González (conferencia de Uniandinos) propone que se deber medir dentro de la desigualdad del ingreso, tenencias de tierras, las cuales podrían llegar a cifras de Gini de 0.9 según el censo agropecuario de 2014, además de que, tal como lo ha comentado la Comisión Económica para América y el Caribe (Cepal) y el Comité de Oxford para aliviar la hambruna (Oxfam, por su acrónimo en inglés), [se debe tener en cuenta] un ingreso presuntivo por riqueza, considerando igualmente la desigualdad de la distribución de esta.

Como se comentó en el capítulo anterior, solo con la inclusión de los ingresos declarados por las personas podríamos subir a un Gini de 0.54 a 0.61 a nivel nacional (Garay, 2021c). De ahí la urgencia

e importancia de implementar políticas orientadas a alcanzar una mayor equidad, la cual se logrará principalmente a través de un mayor gasto focalizado y una tributación progresiva.

**Figura 7. Desigualdad de Colombia 2002-2021**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Dane.

## La tributación en Bogotá

González (2021c) destaca, como se puede apreciar en la tabla 2, y con apoyo en las estadísticas de la Secretaría de Hacienda de Bogotá de 2021, la proyección de un mayor recaudo de fondos respecto a 2020, resultado sorprendente teniendo en cuenta las complejidades del ICA. Sin embargo, si se revisa el marco fiscal de 2022, se encuentra que la cifra proyectada para 2021 de ingresos tributarios incrementó de 9.41 billones COP a 9.49 billones COP, y la cifra de 2020 básicamente se mantiene constante. Ante la complejidad y la necesidad de comprender el significado de cada uno de los recaudos de impuestos, en esta sección se realizará una breve explicación de su comportamiento.

**Tabla 2. Ingresos y gastos de la administración central (2018-2021) en miles de millones de pesos corrientes**

	2018	2019	2020	2021
Corrientes	9,072	10,168	9,515	10,228
Tributarios	8,303	9,279	8,906	9,417
Predial	2,684	3,360	3,433	3,504
ICA	3,703	3,948	3,737	4,006
Vehículos	657	702	744	712
Delineación	85	78	70	74
Cigarrillos	175	249	209	247
Cerveza	390	397	315	343
Sobretasa gasolina	394	392	284	382
Otros	215	153	114	149
No tributarios	769	889	609	811
Tasas	64	124	84	120
Contribuciones	280	224	225	245
Multas	194	206	148	193
Sanciones-intereses	196	315	132	232
Venta bienes	35	20	20	21
Transferencias	2,865	3,332	3,750	3,762
Recursos de capital	1,613	1,824	2,086	2,181
Total ingresos	13,550	15,324	15,351	16,171
Funcionamiento	1,139	1,589	1,336	2,910
Inversión	10,211	10,512	10,965	18,027
Otros	92	111	126	262
Total gastos	11,442	12,212	12,448	21,199
Balance total	2,108	3,112	2,903	-5,028
Intereses	82	81	201	320
Balance primario	2,190	3,193	3,104	-4,708
Recursos balance	3,181	2,555	1,310	1,570
Recursos crédito	3	1,449	886	3,421

Fuente: González (2021c).

## **Impuesto de Industria y Comercio (ICA)**

El impuesto que más recaudo genera para la ciudad es el de Industria y Comercio o ICA, el cual se aproxima a 3.5 billones COP para 2021 y hasta mayo de 2022 a 1.7 billones COP. El ICA se causa al momento de realizar alguna actividad comercial o prestar un servicio en la ciudad, sea de manera permanente u ocasional y tenga establecimiento comercial o no. Es importante aclarar que una persona es agente de retención cuando registra ingresos anuales superiores a 73.4 millones<sup>78</sup>.

El contribuyente tiene como alternativa aplicar al régimen preferencial, el cual le disminuye obligaciones, siempre que sus ingresos estén entre este valor de 73.4 millones COP y 133.1 millones COP, no tenga más de un establecimiento y no esté registrado en el régimen de tributación simple. En caso de que no se cumpla alguno de estos requisitos o se superen los topes, se clasificará como régimen común. Las tarifas dependen de la actividad desarrollada y hay actividades no gravadas. En promedio, de todas las actividades gravadas se cobra un 9.44 por mil, con un mínimo de 4.14 por mil y un máximo de 13.8 por mil. Este impuesto es criticado en cuanto cobra la tarifa con respecto al ingreso bruto y no a la utilidad.

## **Impuesto predial**

Es un impuesto que debe ser pagado por la persona natural o jurídica que acredite legalmente un predio, el poseedor, aquel que tiene posesión de hecho sobre el inmueble, el usufructuario, quien disfruta del predio previa concesión del propietario, los fideicomitentes y/o beneficiarios cuando son predios vinculados y/o constitutivos de un patrimonio autónomo y los tenedores, aquellos quienes a título de concesión se benefician de inmuebles públicos (Secretaría de

---

<sup>78</sup> Es importante recordar que se toman valores aproximados, donde 1 UVT a precio de 2022 es igual a 38.004 COP.

Hacienda Distrital, s. f.). Este impuesto se calcula según el avalúo del predio y su valorización, teniendo en cuenta que hay propiedades exentas y excluidas de este pago.

La base gravable del impuesto será el valor que establezca el contribuyente, sin que este pueda ser menor al avalúo catastral fijado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital ni menor a una base gravable mínima establecida para predios sin avalúo catastral. A esta base gravable se le aplicará una tarifa, según su valor y su uso, así: 1) para predios residenciales, desde 5.5 por mil, para aquellas propiedades que no sobrepasen los 133 millones COP, hasta 12.3 por mil, para aquellas con un valor superior a 1718 millones. 2) Para predios no residenciales, desde una tarifa de 8 por mil hasta 33 por mil<sup>79</sup>. Estos impuestos causan sanciones en caso de no pago y descuentos en caso de pronto pago.

## **Impuesto de vehículos**

Es un impuesto que se aplica a vehículos particulares, motocicletas y vehículos públicos, como se observa en la tabla 3 y en la cual también se aprecia cierta progresividad en el primero de los impuestos citados. El valor de los vehículos usados es establecido por el Ministerio de Transporte, y para los vehículos eléctricos la tarifa no puede ser mayor al 1% de su valor comercial, con descuentos de hasta el 70% durante los primeros cinco años en caso de que el vehículo sea nuevo. En esos términos se concluye que se trata de un impuesto bastante progresivo, teniendo en cuenta los impuestos verdes que solicita la coyuntura actual. Este impuesto también tiene sanciones por no pago y descuentos por pronto pago.

---

<sup>79</sup> Esta tarifa aplica para las propiedades que tengan un avalúo mayor a 43 millones COP y sean urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados. Las tarifas para comercio van de 8 a 9.5 por mil, dependiendo de si superan o no el valor de 249 millones COP.

**Tabla 3. Impuesto de vehículos Bogotá (2022)**

Tipo de vehículo	Rango de avalúos		
	Desde	Hasta	Tarifa
Vehículos particulares	0 COP	50,954,000 COP	1.5%
Todos los automóviles, camperos, camionetas, station wagon, vehículos de carga y de pasajeros.	50,954,001 COP	114,644,000 COP	2.5%
	114,644,001 COP	En adelante	3.5%
Motocicletas de más de 125 cm <sup>3</sup>	Todos los avalúos		1.5%
Vehículos públicos	Todos los avalúos		0.5%

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Decreto 1739 del 2021.

## Otros impuestos

Aunque los demás impuestos no muestran un recaudo tan representativo como los antes explicados, en conjunto generan un recaudo consolidado importante. Algunos de ellos son:

- Impuesto de delineación urbana. Se debe pagar cuando se ejecutan construcciones con licencia de construcción en la ciudad. La tarifa es del 2.6% sobre el valor total de dicha obra, previa a su realización, más 3% por el valor finalmente ejecutado luego de terminada.
- Impuesto de estampillas. Causado por la suscripción de contratos y adiciones a estos. Dependiendo del hecho generador (partes participantes del contrato), los recursos serán destinados a procultura, propersonas mayores, Universidad Distrital Francisco José de Caldas o Universidad Pedagógica Nacional, y, dependiendo de este hecho, se establece la tarifa, que oscila entre el 0.5% y el 2% del valor pagado sin incluir el IVA. Este impuesto, al igual que todas las contribuciones, podrá ser deducido del impuesto de renta, según el artículo 115 del Estatuto Tributario.

- Sobretasa a la gasolina, la cual se cancela cuando el mayorista, productor o importador vende al minorista o al consumidor. Sobre el valor de referencia de venta al público que certifique el Ministerio de Minas y Energía se cobra una tarifa del 25%.
- Impuesto unificado de fondo de pobres, azar y espectáculos públicos: creado por el Acuerdo Distrital 399 de 2009, unificó el impuesto de azar y espectáculos con el del fondo de pobres. El hecho generador son los espectáculos públicos como apuestas, rifas, concursos y ventas de entradas a teatros, conciertos, etc., siendo la base sobre la cual se cobra el impuesto los ingresos brutos y la tarifa de 10%, tanto por actividad generada como por el valor de los premios entregados.
- Impuesto de cigarrillos y tabaco, se cobra cuando los productos son importados para el consumo en el país. El precio de venta al detallista de cigarrillos y tabaco se determina como el valor de aduana, incluyendo gravámenes, más un margen de comercialización del 30%. Se cobran tarifas específicas de 2800 COP por cada cajetilla de veinte cigarrillos, tabacos, cigarros o cigarritos o de 223 COP por cada gramo de picadura, rapé o chimú y un componente *ad valorem* del 10% de la base gravable, que será el precio de venta al público efectivamente cobrado en canales de distribución clasificados por el Dane (Secretaría de Hacienda Distrital, s. f.). La Ley 2010 de 2019 menciona que, del total del recaudo, 30% le corresponde la titularidad al departamento de Cundinamarca, mientras que si se recauda en su jurisdicción de la producción nacional, se puede quedar con el 20% del recaudo.
- Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas nacionales. Este impuesto se causa cuando el productor los entrega en fábrica o punto de distribución, venta o permuta en el país. La tarifa por cobrar es de 48% o 20% sobre el valor de la mezcla gravable, para cervezas y sifones, o mezclas y refajos, respectivamente.

- Publicidad exterior visual, para cuando se realicen publicidades superiores a ocho metros cuadrados, con una tarifa de cinco salarios mínimos mensuales vigentes por año.
- Impuesto loterías foráneas, se cobra un 10% sobre el valor nominal de cada billete o fracción y un 17% sobre el valor nominal del premio.
- La contribución especial por contrato de obra pública, concesión de obra pública y sus adiciones son compensaciones que se pagan de manera obligatoria a un ente público, generado por la suscripción o concesión de un contrato de obra pública con entidades de derecho público y los fondos de orden distrital. [...] Se paga una tarifa del 5% del valor total del contrato o de la adición acordada y el 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto (Secretaría de Hacienda Distrital, s. f.).
- Participación en plusvalía. La Secretaría de Planeación Distrital precisa que es el derecho de las entidades públicas a participar de los beneficios que generan las acciones urbanísticas. La tasa que se imputa actualmente oscila alrededor del cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado por las obras adelantadas. Siendo el hecho generador las autorizaciones específicas, ya sea para destinar el inmueble a un uso más rentable, o para incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada. Este impuesto se causa en los siguientes casos: 1) la incorporación del suelo rural a la expansión urbana. 2) El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo. 3) La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez. 4) Cuando se ejecuten obras públicas consideradas macroproyectos de infraestructura” (Secretaría de Hacienda Distrital, s. f.).

## Discusión de la tributación en Bogotá

Los indicadores de pobreza y desigualdad se han incrementado considerablemente, por lo que, desde la pandemia y a causa de las protestas, se han adoptado medidas para el cambio en esta tendencia. Sin embargo, se requiere de más presupuesto para no desbalancear las finanzas públicas de la ciudad y de una política más activa y oportuna, por lo que Uniandinos reunió un grupo de expertos para dialogar al respecto.

La discusión fue iniciada por Jorge Iván González (2021c), quién menciona que las ayudas han sido fundamentales para evitar que las personas caigan en la pobreza o en la pobreza extrema, para cuyo efecto se creó la tabla 4, que refleja el esfuerzo realizado por el Dane al reunir los registros administrativos de las ciudades con las encuestas. Así, se observa que, sin la ayuda social, la pobreza nacional hubiera sido de 46.1% y con las ayudas bajó a 42.5%, es decir, contribuyó a una mejora de 3.6 puntos porcentuales. A nivel Bogotá, gracias a las políticas sociales, la pobreza se logró reducir en 1.3 puntos porcentuales, resultado positivo aún sin contar programas como el de la alimentación escolar, subsidios de vivienda, etc., con los cuales la reducción de la pobreza sería mayor (González, 2021c).

**Tabla 4. Incidencia de la pobreza, antes y después de ayudas. Porcentaje de personas (2019-2020)**

	2019			2020				
	1	2	3	4	5=3-2	6=4-2	7=2-1	8=4-1
	%	%	%	%	p.p	p.p	p.p	p.p
Barranquilla AM	25.6	43.4	42.6	41.2	-0.8	-2.2	17.8	15.6
Bogotá	27.2	41.4	41.2	40.1	-0.2	-1.3	14.2	12.9
Bucaramanga AM	31.4	47.5	46.9	46.1	-0.6	-1.4	16.1	14.7
Cali AM	21.9	37.8	37.3	36.3	-0.5	-1.5	15.9	14.4
Cartagena	34.3	49.1	48.4	47.8	-0.7	-1.3	14.8	13.5

	2019		2020					
	1	2	3	4	5=3-2	6=4-2	7=2-1	8=4-1
	%	%	%	%	p-p	p-p	p-p	p-p
Cúcuta AM	45.5	56.8	55.6	53.5	-1.2	-3.3	11.3	8.0
Ibagué	30.9	45.1	44.4	43.2	-0.7	-1.9	14.2	12.3
Manizales A.M	20.6	34.0	33.5	32.4	-0.5	-1.6	13.4	11.8
Medellín A.M	24.4	34.3	33.8	32.9	-0.5	-1.4	9.9	8.5
Montería	35.7	50.8	49.2	46.8	-1.6	-4.0	15.1	11.1
Pasto	36.5	47.9	47.1	45.7	-0.8	-2.2	11.4	9.2
Pereira A.M	28.7	41.9	41.4	40.6	-0.5	-1.3	13.2	11.9
Villavicencio	30.3	45.6	44.9	43.1	-0.7	-2.5	15.3	12.8
Nacional	35.7	46.1	44.7	42.5	-1.4	-3.6	10.4	6.8
Cabeceras	32.3	45.0	44.0	42.4	-1.0	-2.6	12.7	10.1
Rural disperso	47.5	50.0	47.1	42.9	-2.9	-7.1	2.5	-4.6

**Fuente:** González (2021c).

El paquete social que presentó la alcaldesa, tal como se muestra en la tabla 5, aspiraba a cubrir 1.2 millones de personas y costaba 859 mil millones COP, el paquete de empleo cubría a 74 mil personas con costos de 34 mil millones COP y el paquete de infraestructura demandaba 87 mil millones COP, sin que se tengan los datos de impacto en número de personas de ese rubro. En consecuencia, en total, los costos sociales serían de 981 mil millones COP y afectarían favorablemente a casi un millón trescientas mil personas.

En ese sentido, aunque representó un avance, esto no fue suficiente para concretar políticas que modificaran la tasa de desempleo e impactaran en mayor medida los indicadores sociales, con fundamento en un mejor bienestar de las personas (González, 2021c).

**Tabla 5. Estrategia contra la pobreza**

	<b>Personas</b>	<b>2021 (mil millones de pesos)</b>
Paquete social	1,215,300	859,005
Paquete empleo	74,000	34,647
Paquete infraestructura		87,779
<b>Total</b>	<b>1,289,300</b>	<b>981,431</b>

**Fuente:** González (2021c)

Susana Muhamad, exconcejala de Bogotá y expresidenta de la Comisión de Hacienda en Bogotá, comentó acerca de la necesidad de cambio en las políticas, las prioridades y el presupuesto. En la fecha de la discusión, Muhamad mencionó que, debido a las movilizaciones pacíficas gestionadas por los jóvenes de la ciudad, y no gracias a una decisión propia de Alcaldía y del Concejo, el presupuesto público finalmente se redistribuyó. En su concepto, Claudia López, alcaldesa de Bogotá, terminó adicionando 6.8 billones COP para la reactivación económica y 1.7 billones COP para presupuesto social a través de la reestructuración de otros gastos, principalmente obras menores de infraestructura vial y transporte público.

Según Claudia López, en discurso del día previo al conversatorio, estos recursos se focalizaron en: 1) programas de alimentación para colombianos y venezolanos que estaban padeciendo hambre; 2) la primera infancia, su nutrición, acceso a la educación y en general para garantizar sus derechos; 3) la educación superior, pasando de veinte mil a cincuenta mil cupos a través de diferentes oportunidades como Jóvenes a la U y Sena; 4) el apoyo a pequeñas y medianas empresas para que salieran adelante a través del acceso al crédito, el aporte a la formalización y capacitación de capital humano y suministro de recursos; y 5) la generación de empleo a través de la construcción de vivienda, vías locales, parques y subsidios para el sector de comunicaciones, de tecnología y de mercadeo digital, sectores que en general son intensivos en la contratación de jóvenes.

Para Arias (2021c), sindicalista de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), el objetivo de tener una sociedad más equitativa y sin pobreza es cuestión de voluntad, haciendo alusión a que los estallidos sociales son una simple respuesta a estas realidades. Por lo anterior, se deben hacer cambios no solo esperando a otro estallido social y, aunque Arias aplaude igualmente el esfuerzo por parte de la alcaldesa, critica el hecho de que la ayuda llegó bastante tarde. Arias (2021c) destaca además la importancia de no solo pensar en la pobreza, sino también en la pobreza extrema (que es traducida como hambre), siendo este hecho fundamental, previo a cualquier obra de infraestructura<sup>80</sup>. Asimismo, menciona la importancia de establecer reglas para que haya condiciones dignas para las personas y los trabajadores, haciendo claridad en que dichas condiciones deben mejorar de manera progresiva y ascendente con el tiempo.

González (2021c) discute dejar las políticas ortodoxas atrás y tener ideas novedosas. Por ejemplo, cuestiona tener un Banco de la República que no se mueva del papel asignado en 1992 (Ley 31 de 1992), donde su función se fundamenta exclusivamente en el cuidado de la inflación y considera que los bancos centrales del mundo están cambiando su posición, con objetivos diferentes al control de la inflación. Esto podría ayudar a otorgar créditos directos, además de tratados que junten reservas internacionales que puedan estar al servicio de países en desarrollo, dejando de financiar países desarrollados como se hace hoy en día<sup>81</sup>.

---

80 Se debe tener cuidado con este tipo de afirmaciones, pues, en muchas situaciones, la infraestructura puede ser el camino para el desarrollo de ciertos territorios, generando competitividad y llamando empresas a invertir. Lo que se debe hacer siempre es tener en cuenta los objetivos sociales como fines, por más que sean proyectos de infraestructura, evaluando su impacto para introducir correcciones en caso de que el resultado no sea el esperado.

81 González (2021c) menciona que tenemos 58 mil millones de dólares de reservas internacionales en Bonos del Tesoro Norteamericano con una rentabilidad inferior al 1% anual.

González (2021c) menciona que las medidas expansivas del gobierno no son suficientes, de manera que ser creativo podría ayudar a que estas medidas sean de mayor alcance y tengan un impacto más grande en términos de cobertura. Además, indica que es de vital importancia realizar una reforma tributaria estructural, aunque visualiza dificultades para obtener su aprobación. Respecto a Bogotá, Bonilla (2021c) adiciona que la desindustrialización, en especial la generada por la pandemia, afectó considerablemente a las micro, pequeñas industrias y a los *clusters* de barrio, en particular por la falta de recursos, lo cual reafirma lo mencionado acerca de la necesidad de buscar herramientas complementarias para evitar la recurrencia de este hecho. Se debe tener en cuenta que una disminución en las tasas de crecimiento y un aumento en el desempleo son variables cuya recuperación posterior es muy lenta.

## **Propuestas de impuestos en Bogotá**

### **Impuesto predial**

González (2021c) hace alusión a que la progresividad en Bogotá respecto al impuesto predial es bastante positiva, empezando en el 5 por mil y terminando en 12.3 por mil. Sin embargo, teniendo en cuenta las altas desigualdades antes mencionadas, se espera que la tarifa máxima se aumente a un 15 por mil, tal como lo intentó hacer Ricardo Bonilla cuando fue secretario de Hacienda (González, 2021c).

Bogotá recauda el 40% del predial de todo el país, cuestión que se debe considerar, pues, aunque sí hay un grado de centralización y congestión relevante, esto también se relaciona con las tarifas y la actualización del catastro que tiene la ciudad (Bonilla, 2021c). Ese ejemplo debe considerarse para su aplicación en las demás ciudades y en el resto del país en general. Es procedente anotar que igual-

mente la valorización se puede mejorar en materia catastral, pero se trata de un mecanismo que está en proceso de revisión y ejecución.

González y Bonilla (2021c) proponen que la Alcaldía plantee una mayor progresividad mediante el cobro diferencial por número de inmuebles, es decir, tener una tarifa para el primer inmueble, otra más alta para el segundo, otra mayor para un tercero y así sucesivamente. Las tarifas se pueden llevar hasta un 20 o 22 por mil, tomando como ejemplo otros países en el mundo<sup>82</sup> (González, 2021c). Además de la propuesta de González, también se debería tener presente el valor de dichos inmuebles, pues puede terminar afectando a una clase media que está intentando obtener algunos ingresos adicionales a través de la inversión en vivienda.

Bonilla (2021c) expone que el 45% de los habitantes de Bogotá paga arriendo, por esto se debe analizar el número de predios que en realidad tiene cada persona con una evaluación especial para estos multipropietarios, en razón a que, igualmente, Bonilla (2021c) mencionaba que para 2013-2014 se poseían más de mil predios y la mayoría eran de estratos 2 y 3, de tal forma que puede haber personas dedicadas por completo a los negocios inmobiliarios que no declaran como tal su actividad.

Ante estas problemáticas, hay que analizar que se necesita, primero, una valorización de los inmuebles más precisa, pues aún hay fallas en prediales subvalorados, para cuya corrección se podría buscar apoyo en la distribución de los inmuebles por las zonas de la ciudad<sup>83</sup> (González, 2021c), en razón a que, según el acuerdo 756 del 2019, el impuesto predial no puede aumentar anualmente más

82 Tener en cuenta que se puede dividir aún más el tope máximo de 1,700 millones COP, estableciendo así mismo tarifas más elevadas, afectando exclusivamente al 1% más rico del país.

83 González (2021c) hace referencia a que, en el centro de la ciudad, donde se ubica la Universidad de los Andes, hay predios que pagan 5 por mil, y que en ciertos sectores de Cartagena sucede lo mismo, siendo que corresponden a lugares donde se podrían cobrar tarifas mínimas del 11 o 12 por mil.

que el IPC + 8 puntos porcentuales o, para el caso de los estratos 1 y 2, tan solo el IPC. Segundo, se debería implementar una forma especial de fiscalización de los arriendos, bien sea a través de medios electrónicos o a través de una regulación más estricta. Bonilla (2021c) propone crear un Gini inmobiliario.

De acuerdo con lo anterior, puede ocurrir que, por más que se realice un avalúo del predio y este se valore en un 100%, el impuesto no pueda subir más que los topes establecidos previamente, por lo menos hasta la causación en 2024. Aunque este punto afecta el recaudo, por lo menos en el corto plazo, mientras se ajusta el valor del avalúo, para Rodríguez (2021) es útil porque evita descontentos sociales generalizados que pueden desembocar en choques fuertes e incluso problemas de orden público, razón por la cual, para este autor lo mejor es hacer avalúos constantes para que este tipo de saltos en las tarifas no generen discusiones. Adicionalmente, se debería tener presente a poblaciones minoritarias que han sido marginadas y desplazadas en distintos momentos de sus vidas, para que reciban un trato diferencial.

Otra problemática, expuesta por Bonilla (2021c), es que aproximadamente el 10% de los predios de Bogotá están inscritos a nombre de personas jurídicas, siendo esta una forma de trasladar el impuesto de personas naturales al impuesto corporativo. Además, un porcentaje considerable de predios se encuentra en zonas exclusivas de la ciudad (Bonilla, 2021c), situación que, en concepto de Bonilla, no debería ser aceptable en atención a que quienes viven en las propiedades son las personas, no empresas, por lo que deberían pagar conforme a la normativa general.

Al registrar las viviendas a nombre de empresas, lo que pretenden es descontar dicho costo del impuesto a la renta, siendo esto muy útil para los propietarios de las empresas, sus familias y sus altos ejecutivos, normalmente personas de altos ingresos. Para Bonilla

(2021c), ninguno de estos conceptos debería ser descontable para el pago de impuestos por parte de las empresas. De la misma forma, en el caso de determinar el impuesto de patrimonio a las personas naturales, estas tendrán el incentivo de pasar sus propiedades a nombre de una persona jurídica a fin de evadir o eludir el pago de dicho impuesto, aspecto que se debería tener en cuenta en el momento de discutir una futura reforma tributaria. González (2021c) precisa que estos temas deberían ser estudiados más al detalle considerando que en la Comisión de Expertos no se profundiza en dichos aspectos.

Arias (2021c) hace referencia a la importancia de revisar a los llamados megarricos, quienes “prefieren evadir responsabilidades y tienen su plata en paraísos fiscales”, e insiste en la importancia de la legitimidad, de modo que realmente se cumpla el mandato constitucional de la progresividad, pues, hasta que no se cumpla este principio, no está de acuerdo con que se le cobren mayores impuestos a la clase media o baja. Rodríguez (2021c) concuerda con la necesidad de mayor equidad según capacidad de pago, patrimonio e ingresos.

Ante esta discusión de legitimidad, González (2021c) muestra una visión pesimista, al considerar que la progresividad en la tributación para lograr un país más equitativo se ha vuelto algo subjetivo y menciona que, solo a título de ejemplo, para algunos es justo que se cobre un impuesto de renta para personas con salarios de 1.750.000 COP, teniendo en cuenta el salario medio de la economía, mientras que otros consideran que devengar ese monto no da capacidad para pagar un impuesto del 10%, siendo escasamente, en el mejor de los casos, un ingreso mínimo de vida digna, más aún con tantas carencias de provisiones de bienes públicos. En su concepto, se trata de una discusión que se debe llevar a cabo entre los líderes de grupos representativos de la población, la academia, el sector privado, el sector público, los técnicos encargados de las reformas y la comunidad en general.

## **Impuesto de Industria y Comercio (ICA)**

La última Comisión de Beneficios Tributarios sugiere la eliminación de este impuesto por la distorsión que genera, especialmente teniendo en cuenta su aplicación sobre los ingresos brutos en vez de hacerlo sobre los beneficios. Sin embargo, González (2021c) y los panelistas consideran que, al ser un impuesto tan relevante para las finanzas distritales, podría no ser la mejor opción eliminarlo, teniendo en cuenta la coyuntura y las necesidades fiscales que tienen la ciudad y en general los entes territoriales del país. Bonilla (2021c) está de acuerdo con que no se debería eliminar, pues se requieren recursos y se debe proyectar que es políticamente inviable sustituir 4 billones COP, para el caso de Bogotá, con otros tipos de impuestos. Por estas razones, se debe reversar la reforma 2010 de 2019 en cuanto a la posibilidad de descontar el ICA, además de mejorar la facturación electrónica para adelantar una buena fiscalización de los impuestos y en particular del ICA. Sin embargo, es recomendable modificar este impuesto para aplicarlo sobre las utilidades y eventualmente eliminarlo a largo plazo. Con la reforma de 2022, el descuento tributario pasó a ser deducción, acogiendo las propuestas.

### **Otras rentas**

González (2021c) hace énfasis en que se necesitan otros ingresos, tributarios y no tributarios, pues Bogotá y en general las grandes ciudades no pueden depender tanto del impuesto predial y del ICA. Se deben buscar opciones de rentas urbanas, por ejemplo, a través del impuesto a la plusvalía, previamente explicado. Este impuesto, aunque aparece en 2015, no tiene mayor recaudo, pues desde su implementación quedó mal diseñado. Sin embargo, no deja de ser una buena idea, que debe ser mejorada (González, 2021c).

Otros impuestos alternativos, mencionados por González (2021c), son el impuesto de vehículos<sup>84</sup> y el impuesto de delimitación, los cuales son muy atractivos desde el punto de vista de congestión y aglomeración de la ciudad, aunque los expertos manifiestan que deben evaluarse con cautela, pues podrían terminar afectando a personas de ingresos medios y bajos, o favorecer exclusivamente a personas de muy altos ingresos, desequilibrando de nuevo la equidad que se pretende aplicar.

Rodríguez (2021c) añadiría a González la sobretasa a la gasolina, que en Bogotá está en un 25%, y aunque ayuda a financiar programas o proyectos de transporte masivo y vías, 50% Transmilenio y 50% Metro para la mejora y mantenimiento de la malla vial (Rodríguez, 2021c), podría considerarse el incremento de sus tarifas para una mejor movilidad en las vías de la ciudad.

González (2021c) adiciona impuestos y formas de financiación más creativas, como los desarrollados por Medellín con los impuestos TIF (Tax Increment Financing) para financiar obras complementarias del territorio como parte del metro de la 80, el cual se apoyará con vigencias futuras. En cualquier caso, se recomienda ser cuidadoso a la eventual hora de crear los TIF y en las negociaciones con los contratistas, en orden a que termine siendo un buen negocio para todas las partes, y en especial para la capital y el país en general<sup>85</sup>.

Para Arias (2021c), es fundamental considerar no solo la tributación, sino inversiones clave estratégicas para la ciudad, por ejem-

84 Se puede estudiar el incremento a la tarifa más alta para los vehículos costosos, teniendo en consideración la cantidad de población que tiene, por ejemplo, un vehículo de más de 200 millones COP.

85 Teniendo presente que las TIF funcionan con las valorizaciones de las propiedades, se debe ser cuidadoso con el avalúo que se podría hacer en conjunto para la reforma tributaria que se necesita. Este tipo de medidas deben ir acompañadas de una buena evaluación de impacto, que permita determinar si se están cumpliendo los objetivos, tanto de recaudo adicional, como de los proyectos de infraestructura y sobre la comunidad implicada en general.

plo, las telecomunicaciones, y en ese sentido conceptúa que la visión neoliberal de vender todas las compañías públicas y que el Estado no tenga un rol activo en las nuevas puede no ser un buen negocio financieramente en el largo plazo. Este punto amerita ser estudiado en profundidad, incluyendo el antecedente de los países asiáticos que se han desarrollado de manera considerable en los últimos años y aplicaron estas políticas para la generación de grandes conglomerados, y que luego serían empresas multinacionales, por lo cual se debe estudiar esa posibilidad y evaluar su aplicabilidad para el país o inclusive para Bogotá.

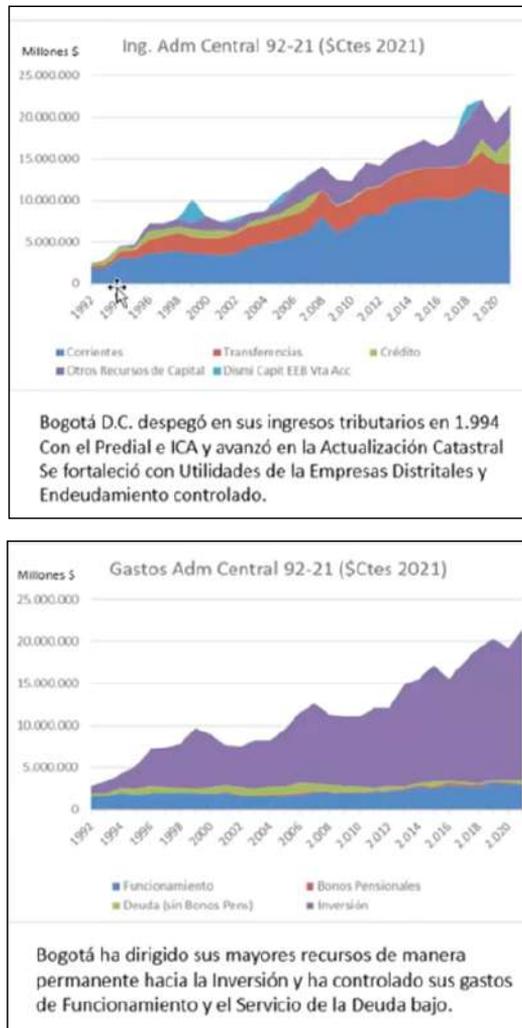
Respecto a las finanzas públicas, Rodríguez (2021c) comenta que, como se muestra en la figura 8, los ingresos de la administración central de Bogotá se han despegado de la tributación nacional desde 1994 y se han fortalecido en los últimos años con utilidades de empresas distritales y endeudamiento controlado. Rodríguez (2021c) menciona que Bogotá, a diferencia de Colombia, ha mantenido sus finanzas balanceadas; y González (2021c) comenta que está de acuerdo en tanto se mire el indicador de capacidad de pago (intereses de la deuda/ahorro operacional), pero al apreciar el indicador de sostenibilidad fiscal (servicio de la deuda/ingresos corrientes), Bogotá se encuentra en el límite.

En cuanto al gasto, este se ha incrementado, en especial en inversión (Rodríguez, 2021c), y aunque sería útil subcategorizar este último concepto, se observa que la capital ha mantenido su funcionamiento y su deuda relativamente controlados.

Rodríguez resalta la importancia de incrementar los impuestos en las ciudades principales, sin perjuicio de tener otros ingresos para su adecuado financiamiento. Tal como se observa en la figura 9, hasta 2008 Cartagena y Barranquilla tenían ingresos similares; sin embargo, a partir de 2009 Barranquilla tomó decisiones sobre los ingresos tributarios y no tributarios que le permitieron despegar y

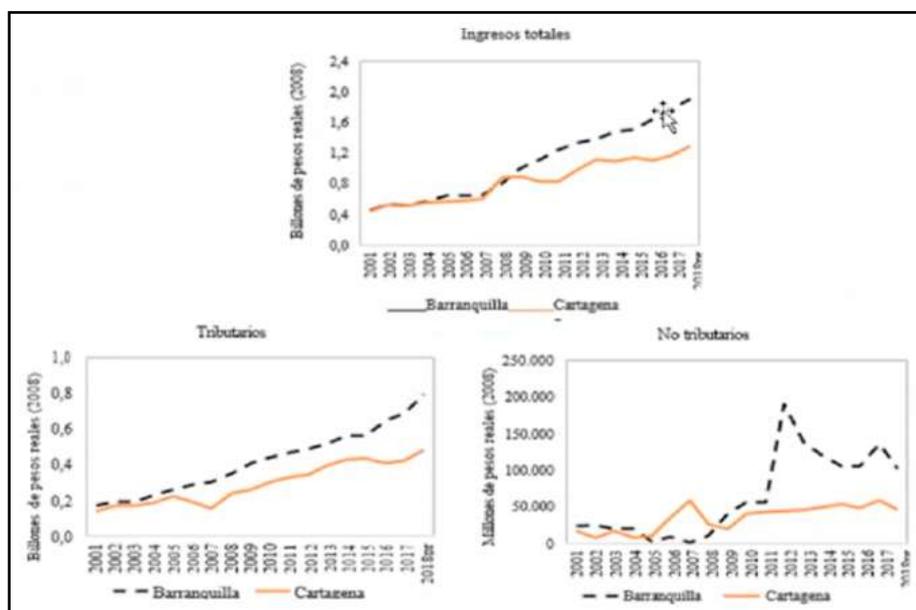
ser la ciudad con mayor crecimiento, desarrollo y competitividad en el Caribe colombiano. Este tipo de ejemplos deben ser estudiados a profundidad para asimilar las enseñanzas positivas de esos casos y empezar a generalizar ciertas ideas y buenas prácticas para el aumento de los ingresos de las ciudades y territorios.

**Figura 8. Ingresos y gastos de la administración central de Bogotá (1992-2020)**



**Fuente:** Rodríguez (2021c).

**Figura 9. Ingresos tributarios y no tributarios de Cartagena y Barranquilla de 2001 a 2018**



**Fuente:** Banco de la República, Bonet (2019) y Rodríguez (2019).

## Gasto e inversión

Bonilla (2021c) hace énfasis en la necesidad de impulsar en la actualidad el tejido industrial y los servicios inteligentes de la ciudad a través del gasto para recuperar los eslabones perdidos durante la pandemia. Asimismo, considera que se deberían establecer mecanismos de activación automática ante eventualidades como la vivida debido al Covid-19, incluyendo tanto el incremento en los impuestos, especialmente a las personas de más altos ingresos, patrimonio o menos afectados durante la crisis de coyuntura, como también mediante aumentos en el gasto público, con énfasis en la población que realmente lo necesita, evitando la pérdida del tejido empresarial y dando subsidios a los más vulnerables. González (2021c) destaca que en la actualidad se tiene información suficiente para identificar problemas y dar soluciones de manera oportuna.

Bonilla (2021c) plantea que las problemáticas sociales de hoy son primordiales, y en ese sentido se podrían recuperar y reenfocar iniciativas como las realizadas entre 2014-2015 con el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron), contratando personas, idealmente jóvenes, para recuperarlos o alejarlos de las redes de violencia y pandillaje, con oferta de programas culturales y recuperación de las redes de los barrios. Bonilla (2021c) menciona que se podrían dar diez mil cupos para que la gente pueda capacitarse e iniciar sus primeros trabajos, además de continuar con políticas como Ingreso Solidario para reducir el hambre del país.

González (2021c) precisa que no es suficiente con brindar ayudas sociales, pues esto no cambia a profundidad las estructuras empresariales y productivas. En su lugar, se debería proyectar mecanismos a mediano y largo plazo, por ejemplo, programas de lucha a favor del empleo, como el mencionado por Bonilla, pueden ser muy útiles.

Rodríguez (2021c) indica que, para reducir la pobreza y la desigualdad, se tienen que priorizar los recursos en inversión social, empleo y lucha contra la pobreza y el hambre, sin desconocer que hay inversiones de mayor impacto que otras en la dinámica de reactivación y la productividad, como se ilustra en la figura 10.

**Figura 10. Aporte de los sectores a la dinámica de reactivación**



**Fuente:** Rodríguez (2021c.)

Rodríguez (2021c) sugiere diferentes tipos de acciones, entre otros: 1) invertir en equipamientos sociales de hospitales, colegios, universidades, jardines, centros infantiles, centros de atención, en particular centros de atención al adulto mayor, a los habitantes de calle, comedores comunitarios y otros proyectos que aporten a la reactivación y el empleo de manera rápida. 2) La construcción de hospitales y de centros de educación, los cuales, además de generar nuevos empleos, mantienen las contrataciones para las actividades hospitalarias y educativas, de forma que son importantes en la reactivación a largo plazo. En este punto, el autor concuerda con González (2021c), agregando que se debe aprovechar la coyuntura del Covid para la creación de una red hospitalaria instalada que pueda atender la demanda de urgencias como la vivida con esta pandemia.

De manera adicional, agrega que la educación no es suficiente, pues se requiere educación de calidad que les muestre igualmente a los jóvenes cómo se incrementan sus oportunidades y aumentan sus aspiraciones y sus ingresos. Para tal efecto, se necesita de una me-

mejor inversión en los estudiantes<sup>86</sup> y en docentes calificados, lo que se logra a través de una mejor preparación y remuneración, reconociendo el esfuerzo de los potenciales docentes. Bonilla (2021c) condena la desigualdad que se registra hoy día entre colegios públicos y privados, no solo de calidad en las materias básicas, sino en términos de capacidades adicionales con las que suelen egresar los estudiantes de los colegios privados. Cárdenas, Ferguson y García (2021) proponen para la reducción de la desigualdad entre colegios públicos y privados imponer a los colegios privados un impuesto que contribuya a la financiación de los colegios públicos, balanceando así la inequidad existente en la actualidad.

De igual manera, para aumentar la productividad, y así reducir la pobreza, Rodríguez (2021c) menciona políticas, como: 1) que cada ciudad defina sus ventajas, en particular, ciudades cercanas a un puerto deberían, primero, potenciar actividades portuarias y sus relacionadas y, segundo, buscar la construcción de vías que las hagan más productivas<sup>87</sup>. Asimismo, para el resto del territorio buscar vías terciarias, generar conectividades en las nuevas redes de comunicación, además de la dotación de los servicios básicos como energía, acueducto y alcantarillado. 2) Pago de la seguridad social a las microempresas para que mantengan o creen nuevos empleos. 3) Con apoyo en los nuevos cupos de endeudamiento, se debe tener objetivos específicos, además de su fin en sí mismos, relacionados con la pobreza, que incentiven la actividad económica y la generación de

86 González (2021c) menciona que, por niño, para el nivel de primaria se invierten 3.5 millones COP al año a nivel nacional y 4.5 millones COP a nivel Bogotá, lo cual es insuficiente si se compara con los países de la OCDE (OCDE, 2021b). Esa organización indica que, en promedio, los países miembros invierten 10–500 USD al año (a una tasa de cambio de 3,740 COP que fue el promedio de 2021, serían 39 millones COP). Es decir, en promedio, los países de la OCDE están invirtiendo más de diez veces en sus estudiantes que lo que invierte Colombia, correspondiendo 90% a los recursos públicos que financian la educación primaria y secundaria en estos países.

87 Estas vías deberían tener en cuenta los ecosistemas y su propiedad, especialmente si hace parte de algún territorio colectivo o indígena, de forma que se llegue a consensos sobre la mejor manera de construir dichas vías.

empleo. En suma, Bonilla (2021c) solicita que se enfoquen los recursos en las obras sociales de barrio y en pequeñas o microempresas, contribuyendo a su crecimiento y buscando que estas generen nuevas fuentes de empleo.

## Conclusiones

Es claro que, además de los impuestos nacionales, se deben desarrollar iniciativas ciudadanas que empiecen a demostrar la importancia también de los municipales, pues se requiere de un nuevo consenso social para poder legitimar los nuevos impuestos a cobrar. Asimismo, es claro que las ciudades principales muestran una ventaja frente a los demás territorios del país respecto a la actualización de catastro. De hecho, a nivel subnacional, solo cuatro entidades territoriales han sido reconocidas como catastros descentralizados, con autonomía para la formación, actualización y conservación catastral, bajo la vigilancia del Igac: Medellín (Acuerdo Municipal 14 de 1926, Acuerdo Municipal 159 de 1926), Bogotá (reglamentado por la Resolución 37 de 1944 del Instituto Geográfico Militar y Catastral), Cali (Acuerdo Municipal 06 de 1981) y Antioquia (Decreto Departamental 199 de 1954, ratificado por el Decreto nacional 1556 de 1954) (Conpes, 2019, p. 12).

En cualquier caso, se debe continuar en la búsqueda de nuevos recursos, aparte del predial y el ICA, con impuestos como el de la plusvalía o a multipropietarios, los cuales no se han tenido en cuenta de manera relevante o no se han reglamentado correctamente, razón por la cual deben ser estudiados de nuevo a profundidad.

En conclusión, se observó cómo Bogotá maneja dinámicas relativamente diferentes a las del resto del país; sin embargo, también está afectada por problemáticas como la pobreza y la desigualdad, pues, de hecho, contrario a lo que se esperaría, los deciles más bajos de la población en términos de ingreso tuvieron impactos mayores por la

pandemia allí, en comparación con el nivel nacional. Asimismo, se discutieron los modelos de recaudo, que se diferencian sustancialmente de los nacionales. Por ejemplo, los principales mecanismos de recaudo de la ciudad se basan en el impuesto predial y el ICA.

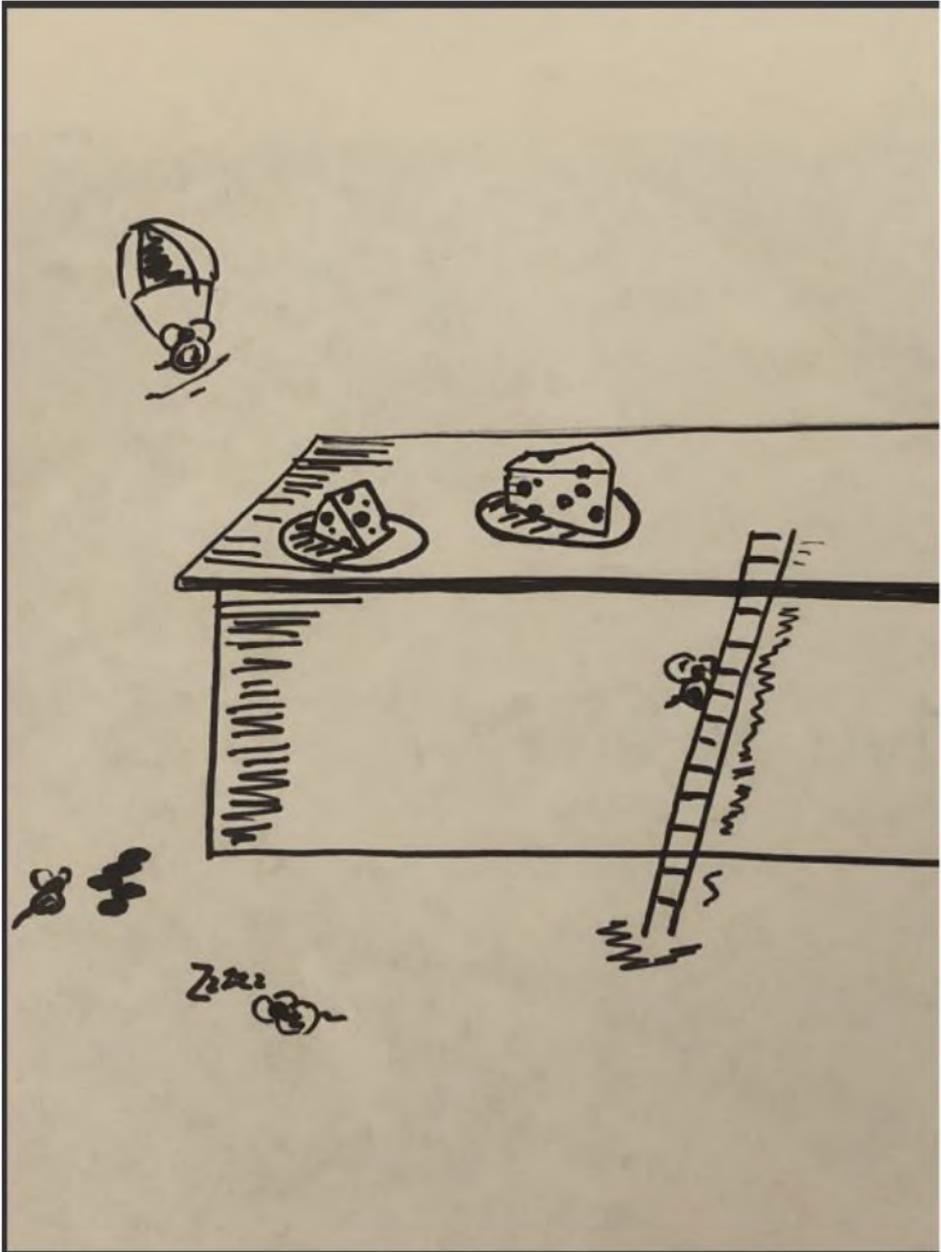
Ante las posibilidades de la determinación de una reforma tributaria que tenga en cuenta todo el territorio nacional, este capítulo se enfocó en Bogotá y en las ciudades principales. Al respecto, se propone: 1) modificar el impuesto predial, primero con un incremento de la tarifa máxima, y segundo, hay zonas de las capitales que no pagan lo que deberían, es decir, se necesita una valoración más precisa. Para esta modificación, se sugiere tener en cuenta el número de propiedades de una persona, con una exención de la base gravable sumada inicialmente y con aumento de la tarifa después de la segunda propiedad, en especial considerando el acaparamiento que se ha observado en las propiedades en la ciudad y que las personas no están declarando su actividad económica y pagando impuestos como les correspondería. 2) Definir si los predios residenciales pueden estar o no inscritos a nombre de personas jurídicas, al igual que otros consumos, teniendo en cuenta que, como antes se comentó, una décima parte de los predios están a nombre de personas jurídicas, lo cual lleva a que los más ricos tengan tasas efectivas menores y a que las personas jurídicas puedan deducir más costos y gastos de los que serían aceptables en una tributación justa.

3) Discutir con la comunidad respecto a un incremento en los impuestos y sobre la mejor manera de aplicarlo, de tal manera que, similar a lo planteado a nivel nacional, se gane legitimidad, y así poder llevar a cabo una reforma a nivel de los impuestos territoriales. 4) Se sugiere mantener el ICA a corto plazo por su importancia fiscal en los recaudos; sin embargo, a mediano o largo plazo se recomienda su modificación o eliminación. 5) Diversificar los ingresos, más allá del impuesto predial y del ICA, atendiendo la recomendación de los expertos. Impuestos como el de la plusvalía y el vehicular, entre

otros, pueden ser garantes de recursos importantes para la política pública a desarrollar; igualmente, se debe buscar mecanismos creativos de financiación como los TIF o impuestos a los colegios privados para la financiación de los públicos; y, en desarrollo de lo dicho por los especialistas, enfocar las ciudades no solo en ingresos tributarios, sino que podrían realizar inversiones estratégicas tanto en capital humano como en empresas específicas, que a largo plazo le generen recursos importantes a la ciudad o al departamento. Asimismo, por otro lado, se enfatiza la importancia de la inversión en bienes necesarios para el bienestar de la población y en bienes públicos como la salud y la educación.

## Bibliografía

- Arias, F. (2021c, 26 de mayo). *Foro “Desigualdad en Bogotá y Reforma Tributaria”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Banco de la Republica. (2017). Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República. [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ijd\\_jul\\_2017.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ijd_jul_2017.pdf)
- Bonilla, R. (2021c, 26 de mayo). *Foro “Desigualdad en Bogotá y Reforma Tributaria”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane]. (s. f.). *Pobreza y desigualdad*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- González, J. I. (2021c, 26 de mayo). *Foro “Desigualdad en Bogotá y Reforma Tributaria”*. Bogotá, Colombia.
- Rodríguez, J. (2021, 3 de marzo). *Impuesto sobre la renta en Colombia: Aspectos distributivos y opciones de reforma. Evento virtual: Reforma Tributaria ¿Beneficios para qué y para quienes?* [Video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=crEXA9Ct-fM>
- Rodríguez, P. (2021c, 26 de mayo). *Foro “Desigualdad en Bogotá y Reforma Tributaria”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Secretaría de Hacienda Distrital. (s. f.). *Impuestos-Secretaría de Hacienda Distrital*. <https://www.shd.gov.co/shd/otros-impuestos-y-tributos>



**Título:** *Ratones por el queso*  
**Técnica:** Caricatura  
**Autor:** Matthew Escobedo (Colombia, 2023)  
**Galardón:** Mención de honor

**Justificación del autor:**

El dibujo que hice ilustra a tres ratones que quieren alcanzar unos pedazos de queso que hay en una mesa y un ratón que está dormido. Cada ratón busca llegar al queso de una forma distinta. El primero planea llegar con un paracaídas, el segundo, con una escalera, y el tercero apenas parece lograrlo, colocando un par de monedas encima de otras, mientras el cuarto no está interesado en alcanzar el queso. La imagen representa cómo, para alcanzar el premio, cada uno tiene formas distintas de hacerlo de acuerdo con las herramientas que posee. Unos tenemos una caja de herramientas con útiles más sofisticados, como el primer ratón, otros apenas cuentan con una caja de herramientas y deben buscar qué tienen a la mano para usar, como el tercer ratón. Es imposible que todos tengamos las mismas herramientas, pues hay algunos que ni siquiera quieren esforzarse por superar obstáculos, como el cuarto ratón; pero, al menos, sería importante que los quieran alcanzar el queso tengan un punto de partida más equitativo. Decidí participar en la convocatoria porque me parece una gran oportunidad para representar algo que muchas veces es ignorado, y quise hacerlo de una forma creativa y divertida, para cautivar la atención de quienes ven el dibujo, y que esto no sea ignorado por las personas. Mi propuesta para superar la desigualdad en mi entorno es encontrar la forma de verla. Puede parecer obvio, pero creo que muchos no sabemos cómo identificarla, y no podemos resolver un problema que no podemos visualizar. Este libro puede ser un instrumento para sensibilizar a las personas respecto al tema de la desigualdad, y ser más conscientes de cómo está presente en nuestro día a día.

## Capítulo 6.

# Desigualdad y tributación en las regiones

Colombia pasó por un proceso de descentralización dividido en tres fases: una política, una fiscal y otra administrativa. La primera fase permitió nombrar alcaldes (1986) y gobernadores (1991) a través de voto popular; la segunda estableció un aumento considerable de los recursos por transferencias a los departamentos y municipios<sup>88</sup> (1991-1993), en parte provenientes de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables: petróleo, carbón, oro níquel, entre otros; y la tercera y última se enfocó en la definición de responsabilidades y obligaciones a cargo de los gobiernos subnacionales (Bonet *et al.*, 2014).

Durante 2021 se vivió una coyuntura social nunca vista, cuando las regiones de Colombia tuvieron un rol activo en propiciar que se escuchara la demanda de sus falencias. Ante esta coyuntura, Uniandinos invitó especialistas a participar en la discusión sobre

---

88 “La nueva Carta Política de 1991 estableció que el 46% de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) debían ser transferidos a las entidades territoriales. Estas transferencias se destinarían principalmente a los sectores de salud y educación y se harían a través de dos bolsas: el situado fiscal (departamentos) y las participaciones municipales (municipios)” (Bonet *et al.*, 2014, p. 2).

dichas necesidades territoriales: Cecilia López Montaña, exministra de Agricultura y Desarrollo Rural, ex ministra de Medio Ambiente, ex directora del Instituto de Seguros Sociales, exsenadora de la República y exdirectora del Departamento Nacional de Planeación; Manuel Fernández Ariza, presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio de Barranquilla; Jorge Enrique Espitia Zamora (q. e. p. d.), excoordinador de gestión en la Contraloría General e integrante del Centro de Pensamiento de Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia; Saul Mindiola, indígena arhuaco (nativo de la Sierra Nevada) e investigador del PNUD; y Ramiro Guerrero Carvajal, decano de la Escuela de Economía y Finanzas en la universidad Icesi.

A partir del concepto según el cual Colombia es un país de regiones, pero con la característica de un bajo recaudo de recursos de los departamentos, en el presente capítulo se analizan los posibles mecanismos por implementar para canalizar un mayor volumen de fondos que permita a los entes territoriales la atención de sus compromisos, en particular en materia de educación, salud y la creación en general de unas condiciones razonables para la cobertura de los servicios a la población que habita en esos territorios.

## **Discusión sobre la tributación en las regiones**

En los años de la descentralización fiscal, se observó la importancia de la educación, la salud y la lucha contra la pobreza, teniendo en cuenta mecanismos relativos según población, eficiencia y administración, como se resume a continuación: Los artículos 356 y 357 de la Constitución del 91 y la Ley 60 de 1993 establecieron las reglas del nuevo sistema de transferencias. En particular, las normas de preservación de la figura del situado fiscal asignaron un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación al financiamiento de los servicios de educación y de salud, considerando tanto la población

por atender, como algunos parámetros de eficiencia administrativa y fiscal. Las normas también establecieron una participación creciente de los municipios en los ingresos corrientes de la nación con base en el grado de pobreza, el tamaño de la población y los niveles de eficiencia y administración fiscal. (Toro-Córdoba, 2016, p. 76)

Aunque estos hechos generaron un avance, no fueron suficientes para cubrir las necesidades de financiación de las regiones. Además, los recursos tenían problemas al estar ligados al desarrollo de la economía, de modo que, ante la crisis ocurrida a finales de los años noventa, el gobierno se vio obligado a reformar la Constitución Política y a crear el Sistema General de Participaciones (SGP), reglamentándolo a través de la Ley 715 de 2001 con la consolidación de las anteriores transferencias en una sola.

De esa manera, el gobierno pudo coordinar las transferencias a los departamentos y a los municipios, además de aumentar las destinaciones específicas, no solo a educación y salud, sino también a agua potable, saneamiento básico, recreación, cultura y deporte, entre otros. Luego se realizaría una reforma adicional en 2007, separando los servicios de agua potable y saneamiento básico de la asignación de propósito general, de manera que tendrían recursos con destinación exclusiva, además de establecer crecimientos significativos anuales de transferencias desde 2011 y con 1.8% exclusivamente para el sector educativo (Bonet *et al.*, 2014).

Si bien los cambios normativos mencionados le han dado a los departamentos y municipios cierta autonomía, aún se necesitan mayores recursos, especialmente cuando, luego de la crisis de finales de los años noventa, la regla de crecimiento de las transferencias se aplicaba de manera transitoria, creando incertidumbre a las finanzas nacionales y subnacionales (Bonet *et al.* 2014). Como se ilustrará en este capítulo, los logros han sido varios, por ejemplo, se ha incrementado la cobertura de la educación, pero los retos aún son

enormes, sobre todo en cuestión de calidad. Por este motivo, se requieren mayores recursos, los cuales pueden obtenerse con eficiencia en el gasto y con diferentes formas de tributación.

Entre los aspectos por destacar se encuentra el bajo recaudo que tienen los departamentos y municipios en Colombia, siendo el Gobierno Nacional el que recauda más del 80% y los territorios el porcentaje restante. Como porcentaje del PIB, aunque los recaudos han aumentado a nivel nacional y municipal, primero, no lo han hecho de una manera sostenida para llegar a niveles de recaudo promedio de países de la OCDE o incluso de Latinoamérica, y, segundo, no se han incrementado a nivel departamental ni se ha visto el rol activo que podría tener el gobierno general en el recaudo de impuestos municipales.

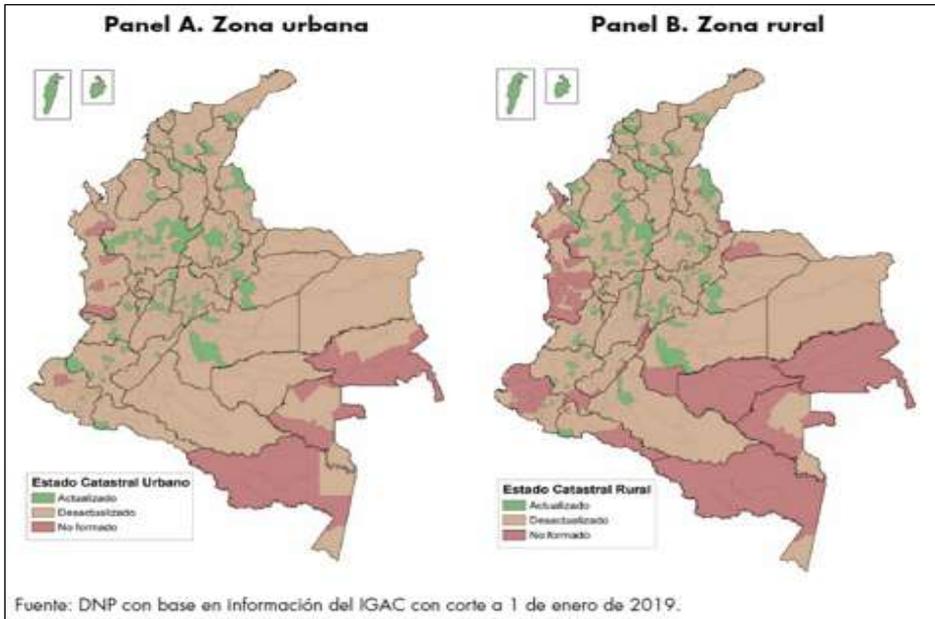
Ante esta problemática, surge otro punto por tener presente, la conveniencia de facultar a las asambleas departamentales para que se faciliten asociaciones de municipios que permitan recaudar y administrar conjuntamente impuestos como el predial. Un mecanismo de esa naturaleza llevaría a una disminución de los costos de cobro de los impuestos, transmitiría aprendizajes entre municipios y se compartirían costos de tecnología en los cuales podrían estar incurriendo los diferentes municipios a nivel individual.

Finalmente, se debe recordar que el Gini de tierras es cercano a 0.82 (Garay y Espitia, 2019), lo cual resulta problemático, en especial al tener tierras básicamente baldías que podrían ser de gran producción. Por este motivo, varios de los expertos sugieren tener impuestos progresivos que contribuyan a la equidad, la producción y la productividad del país. Una herramienta útil que puede contribuir a lograr dichos objetivos es el catastro multipropósito, que en los últimos años ha presentado avances significativos en el país, permitiendo ir en el camino correcto para el incremento y cobro

justo de los impuestos y, con ello, además, el aumento en el recaudo de los territorios.

Tal como se indica en el documento Conpes 3958 de 2019 y en el documento Conpes 3859, aprobado en junio de 2016, “se establecieron los lineamientos de política para la implementación de un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, e integrado con otros sistemas de información”. En este Conpes se diagnosticaron problemáticas de catastro en sus componentes económico, físico, jurídico e institucional, sobre las cuales los expertos hacen énfasis: “(i) una brecha entre los avalúos catastrales y los avalúos comerciales de los predios; (ii) imprecisiones en la representación geográfica de los predios; (iii) una baja interrelación catastro-registro y ausencia de un marco jurídico integral; y (iv) arreglos inadecuados, baja capacidad e ineficiencia catastral” (Conpes, 2019, p. 14). Con esto se establecieron estrategias y objetivos claros para avanzar.

Adicionalmente, el acuerdo firmado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) en noviembre de 2016 identificó al catastro como un instrumento necesario para el desarrollo de la Reforma Rural Integral. En particular, el punto 1.1.9. de ese acuerdo, “Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural”, es un desarrollo explícito de lo que se espera del catastro como instrumento para contribuir a la seguridad jurídica de propiedad. Sin embargo, aunque se ha avanzado en la determinación y en las necesidades, el documento Conpes 3958 de 2019 muestra un bajo nivel de avance en términos de las acciones efectivas implementadas, estando el 66% desactualizado, el 28.32% no implementado y solo el 5.68% actualizado a nivel del territorio nacional, como se aprecia en la figura 1.

**Figura 1. Estado de la actualización de catastro, Colombia, 2019**

**Fuente:** Conpes (2019).

En los últimos años, se ha trabajado en la solución de las problemáticas tratadas por el Conpes 3958 de 2019 y parte de este esfuerzo se reflejó en: primero, la reforma tributaria de Carrasquilla, en la cual se asignaba a los notarios el rol de velar por reducir la diferencia entre el avalúo catastral y el comercial; segundo, el Plan Estratégico Sectorial (PES) y la reforma realizada por Restrepo (2021) contemplaron una acción conjunta entre el Dane, el Igac y Fondane en un plan que ha avanzado 73%, según el último informe del Igac<sup>89</sup>; y tercero, al 30 de junio de 2022, según el Igac, el país logró el 40.31% de la actualización catastral, lo cual implica más de 45.9 millones de hectáreas.

<sup>89</sup> El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac) y el Fondo Rotatorio del Dane-Fondane generaron un plan estratégico sectorial 2019-2022, en el cual se propusieron metas para junio de 2022. El porcentaje de avance de esas metas según las tres instituciones ha sido del 73%.

López (2021c) muestra la manera en que este país ha cambiado para siempre al demostrar, con las protestas como ejemplo, que Colombia es un país de regiones. Puede que la clase dirigente y *técnica* haya hecho esfuerzos de descentralización, tanto en lo político como en lo fiscal, pero López afirma que, desafortunadamente, se ha ignorado y subestimado una de nuestras mayores riquezas: la riqueza territorial. Solo a título de ejemplo, territorios como la Sierra Nevada o el Valle del Cauca han sido ignorados tanto en sus diferencias para potencializar su desarrollo, como en su cultura y lo que esta podría llegar a ofrecerle al desarrollo de Colombia.

Los planes de desarrollo y la implementación de políticas de desarrollo, contrario a lo que se esperaría, han ignorado las especificidades de las seis regiones de Colombia<sup>90</sup> (López, 2021c), de modo que no se han generado planes de acción eficientes para atacar las diferencias y necesidades que tiene cada región y así contribuir a una reducción de la desigualdad. La pandemia y los desastres naturales han develado problemáticas que estaban ocultas, como el límite en el que se encontraban las familias para dejar de ser clase media y pasar a ser vulnerables, o de vulnerables a pobres, y la exposición a desastres naturales a las que se encuentran expuestas regiones como San Andrés y Providencia.

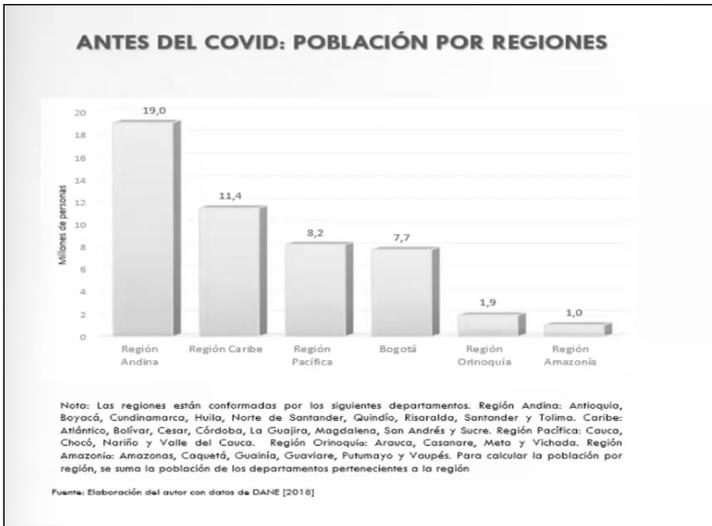
La primera diferencia clara que se debe considerar es a nivel de población, pues, como se puede observar en la figura 2, las regiones Andina y Caribe acumulan más del 50% de la población, en tanto las regiones Orinoquía y Amazonía tienen el 5.8%<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> López divide a Colombia en seis regiones: Andina, Caribe, Pacífica, Orinoquía y Amazonía, y agrega a Bogotá. En este texto se asumirán las seis regiones de esta forma.

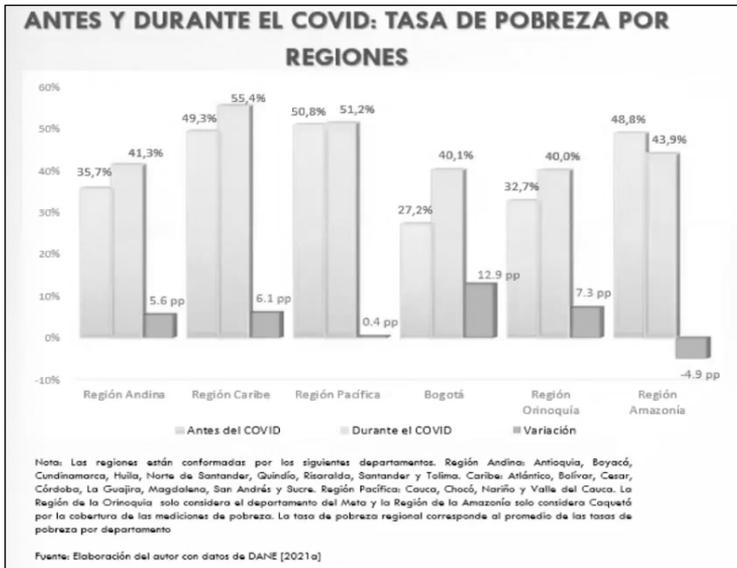
<sup>91</sup> Estas cifras las entrega López con base en el Censo 2018, el cual, igual que la crítica aquí expuesta, creó un sesgo a la hora de registrar la contabilidad en las regiones. Este sesgo está siendo estudiado, especialmente por afectar la contabilidad de las poblaciones étnicas de Colombia.

**Figura 2. Población de Colombia por regiones antes del Covid-19 (2018)**



Fuente: López (2021c).

**Figura 3. Colombia antes, durante y después del Covid-19 (2021): tasa de pobreza por regiones**



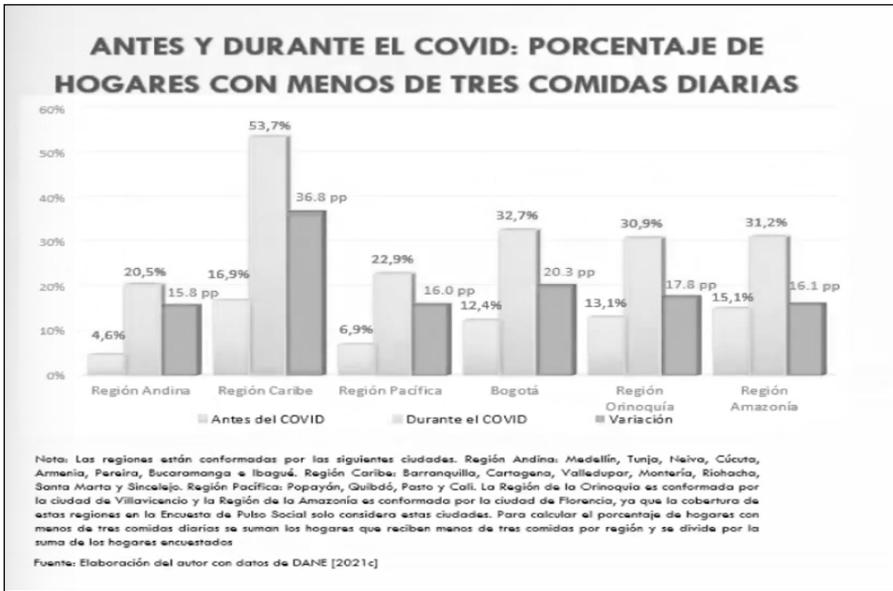
Fuente: López (2021c).

Ahora bien, como se indicó antes, la pandemia puso en evidencia una serie de problemáticas que se creían resueltas y se consideraba que nunca volverían a ocurrir, como tasas de pobreza ya superadas. Como se observa en la figura 3, la tasa de pobreza aumentó en todas las regiones a excepción de la Amazonía, siendo Bogotá la más afectada. Ese resultado pone de presente una falla inmensa por parte del Estado colombiano para dar una respuesta oportuna y apropiada a las demandas derivadas del Covid, especialmente al observar que el promedio de aumento de la pobreza en América Latina fue del 30%, en tanto que en el caso colombiano fue de 42%.

La pobreza se puede traducir en hambre para familias enteras. El Dane, a través de la encuesta de pulso social, brinda un panorama de esta situación, ilustrando el porcentaje de hogares que consumen menos de tres comidas diarias. En la figura 4 se observa que en todas las regiones aumentó el porcentaje de personas en esa situación. Fernández (2021c) también menciona que, en las 23 ciudades principales, antes el 90.2% de la población tenía acceso a las tres comidas, mientras que ahora dicha cifra se ha reducido al 69.5%, siendo aún más preocupante el caso de ciudades con tantas capacidades económicas como Cartagena o Barranquilla, en las cuales este porcentaje ronda el 35%, según datos tomados en abril de 2021. Es decir, una de cada tres personas pudo comer lo suficiente, y dos de cada tres están pasando dificultades.

Así es como López (2021c) manifiesta que Colombia se encuentra en un momento crítico, que demanda un profundo proceso de cambio sobre la manera en que se desarrolla el país, de modo que, o se vuelve inclusivo y democrático, o habrá más protestas como las vividas durante 2021; este último escenario en caso de considerar que la solución es imponer *autoridad*.

**Figura 4. Antes, durante y después del Covid-19 (2021): porcentaje de hogares con acceso a menos de tres comidas diarias**



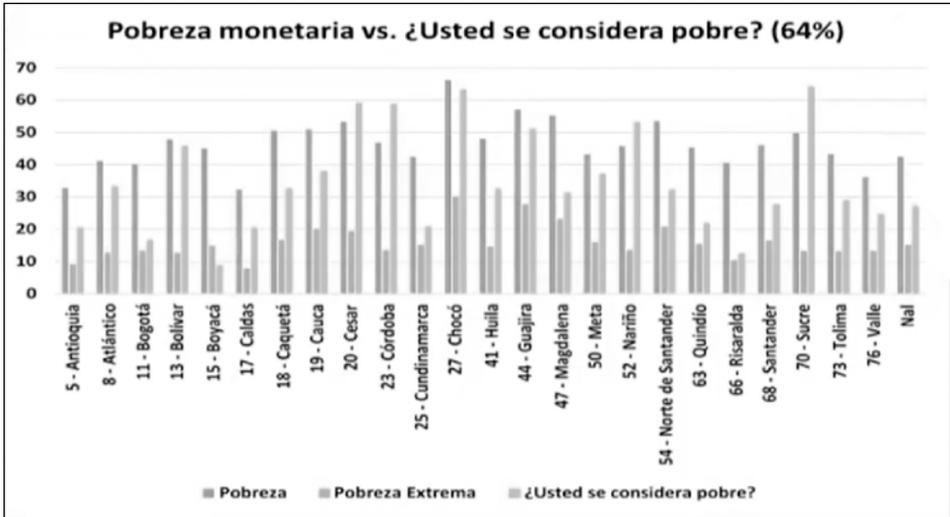
**Fuente:** López (2021c).

Ante este escenario, Espitia (2021c) indica que no se trata solo del hecho de ser pobre, sino de la manera en que esto se percibe. Se observa en la figura 5 cómo ser pobre no determina necesariamente que una persona se autocatalogue como tal, aunque sí tiene una correlación considerable (0.64). En este escenario, ocurre lo que Hvi-dberg, Kreiner y Stantcheva<sup>92</sup> (2021) nombran *sesgo de centro*, el cual contempla que las personas suelen percibirse en una posición más central de la que realmente ocupan, es decir, en caso de estar en el fondo de la distribución (los más pobres), estas suelen creer que están mejor, y en caso de estar en el *top* de las personas con mayor ingreso, suelen pensar que están peor de lo que en verdad están. El problema de estas suposiciones es que, cuando se considera que se está mejor de lo que en realidad ocurre, se suele apoyar

<sup>92</sup> Expertos internacionales en temas de tributación y desigualdad, profesores de la Universidad de Copenhague (la universidad más grande y antigua de Dinamarca) y la Universidad de Harvard.

menos las políticas de redistribución del ingreso, lo cual es bastante problemático cuando se tramita una reforma tributaria razonable y se pretende que esta sea legitimada por la comunidad.

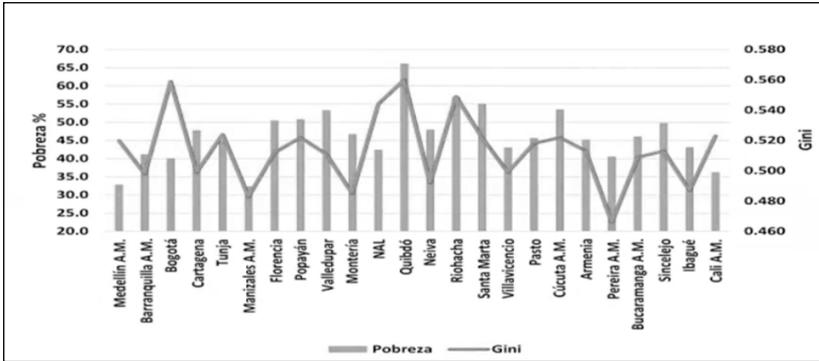
**Figura 5. Pobreza monetaria adicional respecto a la autopercepción de pobreza, Colombia (2020)**



**Fuente:** Espitia (2021c).

La desigualdad suele estar relacionada con la pobreza, como lo muestra Espitia en la figura 6, en la que se refleja una correlación positiva de 0.41 entre la pobreza monetaria y el Gini para las 23 ciudades encuestadas por el Dane, lo cual es considerable, más aún cuando organizaciones como la OCDE han afirmado que la desigualdad es uno de los impedimentos del crecimiento y el desarrollo, especialmente por la falta de oportunidades que se generan en estos contextos (Cingano, 2014).

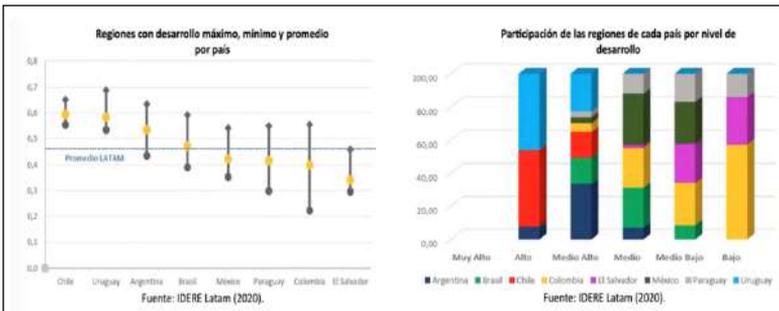
**Figura 6. Pobreza respecto a Gini para las 23 ciudades principales de Colombia y total nacional (2021)**



Fuente: Espitia (2021c).

Respecto a la desigualdad, primero se debe tener en cuenta que Colombia es uno de los países más desiguales de Latinoamérica y el mundo. Fernández (2021c), mediante la figura 7, muestra cómo la desigualdad se visualiza, primero, a nivel regional, donde hay algunos países que muestran un fuerte desarrollo y otros un claro rezago. Además, se aprecia que el nivel preponderante de participación del desarrollo por parte de las regiones del país es principalmente bajo, y que, a diferencia de países como Chile, Colombia presenta una fuerte desigualdad a nivel regional. En general, Chile presenta una pequeña variación de desarrollo entre regiones y una alta participación de estas en el desarrollo del país.

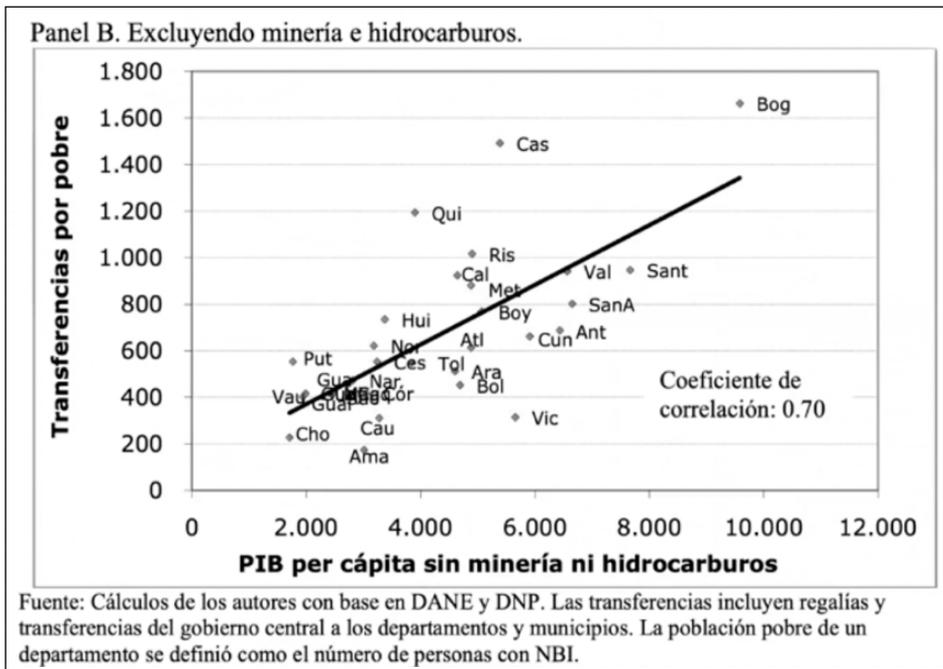
**Figura 7. Desigualdad y regiones: comparación de Colombia con Latinoamérica (2020)**



Fuente: Fernández (2021c).

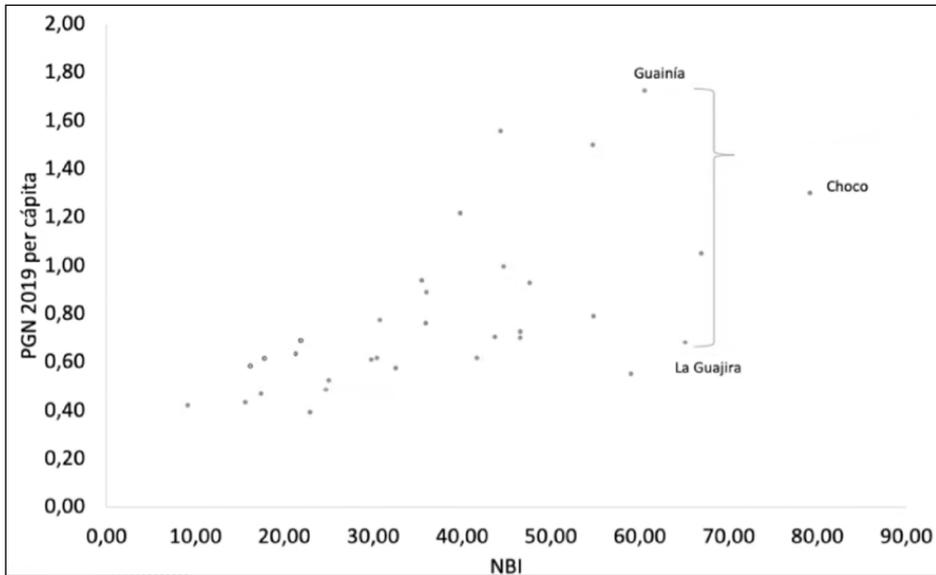
Adicionalmente, Fernández (2021c) cita a Meisel en la figura 8, donde se observa cómo las regiones con mayores PIB per cápita son aquellas que reciben más transferencias, lo que hace perdurar y acentuar los niveles de inequidad. Igualmente, no existe una relación clara entre la asignación de los recursos de inversión en el Presupuesto General de la Nación (PGN) y el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas, demostrando lo que mencionaba López respecto a que no se tienen en cuenta las necesidades de desarrollo de las regiones.

**Figura 8. Relación entre las transferencias totales por pobreza y el PIB per cápita departamental, Colombia**



**Fuente:** Fernández (2021c), Meisel (2010).

**Figura 9. Recursos Presupuesto General de la Nación per cápita contra necesidades básicas insatisfechas, Colombia (2019)**



**Fuente:** Fernández (2021c).

Asimismo, Fernández (2021c) cita a Bonet *et al.* (2014), quienes precisan que en Colombia el gasto público anual por habitante es de 1.5 millones COP; sin embargo, hay algunos municipios que están gastando 1000 COP por habitante y otros que llegan a los 9 millones COP. Si bien el Sistema General de Participaciones ha aportado al desarrollo del país, es levemente progresivo, y, de seguir así, tomaría medio siglo cerrar las brechas importantes en términos de salud, educación y primera infancia, entre otras necesidades básicas (Fernández, 2021c).

En suma, si se estudian los ingresos de las personas, se encuentran desigualdades incluso en los territorios. En algunos tan pobres como Buenaventura o Quibdó están las mayores desigualdades, como se observa en la tabla 1, donde el ingreso del decil más alto es 42 o 94 veces el del decil más bajo, respectivamente. De la misma forma, si se observa el porcentaje del ingreso total con el cual se queda el decil

de más altos ingresos, se aprecia que, en general para Colombia, es una porción demasiado representativa. En un régimen de equidad total, el decil de más altos ingresos se quedaría con el 10%, mientras que en el caso colombiano se trata de 3 a 4 veces ese porcentaje.

**Tabla 1. Comparación decil más alto sobre decil más bajo (Decil 10/Decil 1), Colombia (2017)**

Ciudad	Total	Gasto total	Corriente monetario	Asalariados	Independientes	Corriente disponible
Barranquilla	22	6	27	46	16	34
Cartagena	20	5	29	88	11	43
Santa Marta	17	4	23	133	9	30
Riohacha	25	5	32	287	14	40
Cali	19	7	22	67	8	25
Buenaventura	42	5	86	378	46	245
Popayán	26	5	31	118	16	42
Pasto	25	7	28	60	13	31
Quibdó	94	3	160	803	91	
Medellín AM	20	7	28	60	12	42
Bucaramanga	21	5	27	59	10	39
Bogotá	34	10	39	52	20	70

**Fuente:** Espitia (2021c).

**Tabla 2. Porcentaje de ingreso con el que se queda el decil más alto sobre el total de los ingresos, Colombia (2017)**

	Ingreso total	Gasto total	Ingreso corriente monetario	Ingreso asalariado	Ingreso independientes	Ingreso corriente disponible
Barranquilla	37%	26%	38%	37%	36%	39%
Cartagena	36%	23%	38%	40%	29%	39%
Santa Marta	32%	21%	34%	34%	25%	34%
Riohacha	37%	23%	38%	45%	28%	37%
Cali	34%	26%	35%	33%	28%	35%
Buenaventura	40%	23%	43%	42%	34%	42%
Popayán	33%	22%	35%	37%	27%	35%
Pasto	35%	25%	36%	34%	29%	35%
Quibdó	43%	19%	49%	52%	21%	49%
Medellín AM	33%	27%	35%	32%	35%	35%
Bucaramanga	33%	24%	34%	32%	26%	34%
Bogotá	42%	35%	44%	41%	42%	43%

**Fuente:** Espitia (2021c).

De manera general, Espitia (2021c) sostiene que el país posee una alta concentración entre ingreso y patrimonio. Como se observa en la tabla 3, si se consideran los ingresos del total de personas del país, comparando el decil de más altos ingresos con el de más bajos, se obtiene que gana 63 veces más, en tanto en patrimonio, el primero posee 152 veces más. Y el problema, hace énfasis Espitia, no es solo la heterogeneidad entre estos deciles, es la heterogeneidad que se encuentra en el decil de mayores ingresos, donde, si se compara, por ejemplo, el 1% más rico con el 10% más pobre, este tendría un ingreso y un patrimonio de 304 y 708 veces mayor, respectivamente. O si se analiza el milcil de más altos ingresos, tendría 1345 veces el ingreso del 10% más pobre o 3739 veces su patrimonio.

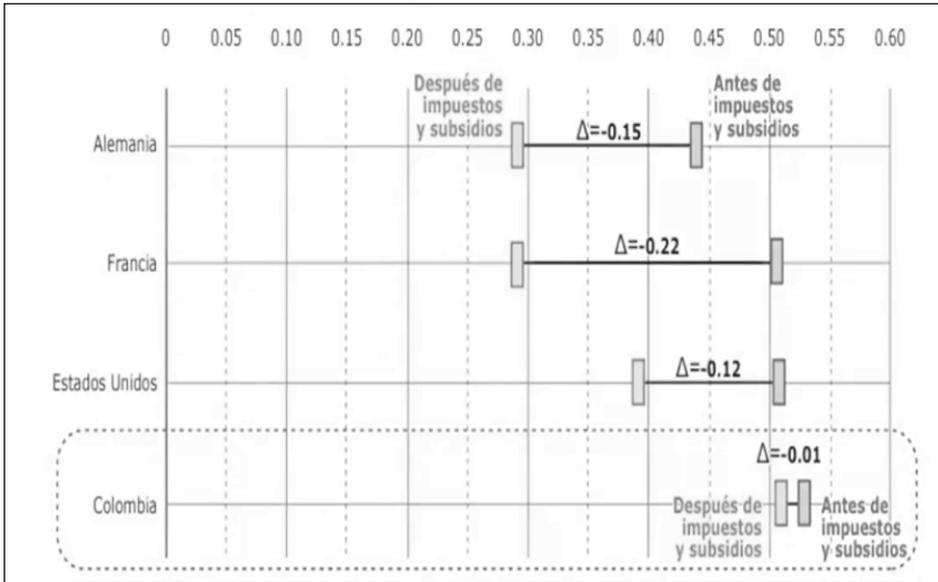
**Tabla 3. Valores medios del ingreso y el patrimonio por declaración para las personas naturales según decil, percentil y milcil de ingresos en Colombia (2018)-millones de pesos**

Decil	Deciles		Sub-decil del decil 10		Sub-sub-decil del decil 10	
	Ingresos	Patrimonio	Ingresos	Patrimonio	Ingresos	Patrimonio
1	10*	13*	201	704	1,023	3,030
2	29	47	218	759	1,116	3,240
3	43	81	238	824	1,229	3,493
4	52	118	264	901	1,372	3,801
5	60	156	297	989	1,556	4,197
6	70	199	342	1,116	1,809	4,724
7	85	257	406	1,313	2,164	5,454
8	106	345	507	1,641	2,750	6,586
9	151	520	749	2,316	3,930	8,901
10	626	1,976	3,040	9,203	13,453	48,603
Tota	124	372	626	1,976	3,040	9,203
Gini	0.6159	0.6819	0.5515	0.5219	0.5183	0.5683
D10/D1*	62.6	152	304	708	1,345.3	3,739
Patri- monio / Ing. Prom		72		337		1,778

**Fuente:** Espitia (2021c).

Teniendo en cuenta que la desigualdad es un problema para el crecimiento y desarrollo de un país, como antes se indicó, usualmente se aplican instrumentos fiscales, tanto de tributación como de gasto, para disminuir estas tasas de desigualdad y así brindar un mayor bienestar a la población en general. El problema es que en Colombia los impuestos no cumplen una función redistributiva al reducir la desigualdad únicamente en 0.01, que, además, en comparación con países desarrollados, es básicamente un cambio nulo, inclusive para países como Estados Unidos, donde la tasa diferencial es de 0.12 (figura10).

**Figura 10. Desigualdad (Gini) en países desarrollados antes y después de impuestos y subsidios (2019)**



Fuente: Fernández (2021c).

## Tributación y otras políticas para el desarrollo territorial

La pobreza y la desigualdad en las regiones son problemas a los que se les debería dar absoluta prioridad, y será a través del manejo del gasto y del aumento en el recaudo de impuestos que se logrará dar los primeros pasos para alcanzar un verdadero desarrollo generalizado del país. En esta sección se hará énfasis en algunos puntos ya tratados en el Capítulo 4, pero que son fundamentales para poder incrementar el gasto en las regiones, como también se harán unas precisiones desde esta perspectiva.

## Impuesto de renta personas naturales

En la sección pasada, se observó que la desigualdad en Colombia antes y después de impuestos permanece básicamente constante, por lo que Espitia (2021c) adelantó el estudio sobre cuál es la tarifa efectiva a la cual pagan impuestos las personas. En teoría, a medida que una persona gana más debería pagar un porcentaje mayor de impuestos, buscando la progresividad y equidad, siendo estos principios parte del mandato constitucional en Colombia.

Como muestra Espitia en la figura 11, esas premisas podrían no cumplirse<sup>93</sup>. Inicialmente, si se observa el impuesto sobre la renta líquida, aquella que las personas declaran luego de quitarle al ingreso bruto, por ejemplo, ingresos no constitutivos de renta o costos, podríamos decir que es progresivo puesto que la tarifa aumenta a medida que los ingresos brutos aumentan. Sin embargo, si se observan los impuestos pagados sobre los ingresos brutos, se obtiene que en los milciles más altos se desploma la tasa de tributación, pasando de más de 5% a menos de 2%. Es complicado aseverar que las tasas efectivas son menores para estos milciles al existir costos y gastos que en efecto pueden ser necesarios para la generación del ingreso bruto, por lo que la tarifa efectiva real pagada por la persona natural puede ser mayor. Sin embargo, puede ser un buen inicio investigar más a fondo a estas personas naturales<sup>94</sup> para entender las causas de ese comportamiento.

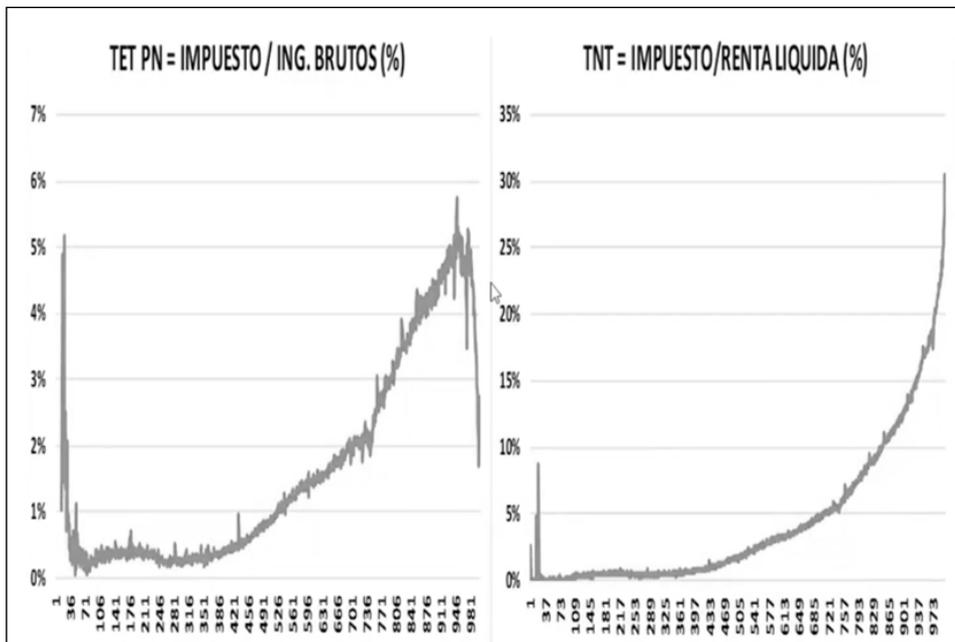
---

93 Este tipo de aseveraciones se hacen complejas de demostrar con las declaraciones de renta, al no contar con los datos individuales de las mismas. La Dian, por cuestiones legales, no comparte los datos individuales de las declaraciones de renta, ni siquiera anonimizadas. Lo que hace esta entidad es agrupar en mil grupos a los individuos, resultando aproximadamente grupos de a 3621 personas, ordenarlos por ingreso bruto y brindar al público dichos promedios. Por lo anterior, estos análisis pueden dar una visión imprecisa de lo que está pasando. Sin embargo, primero, son un buen punto de partida para dar una descripción inicial del problema; segundo, muestran la utilidad que tendría poder contar con los datos anonimizados, generando una demanda ciudadana de estos.

94 En Estados Unidos, se ha determinado que existen billonarios que pagan apenas el 8% de impuestos de sus ingresos, en tanto profesores o bomberos pueden estar pagando

Dicha tarea de fiscalización debe ser realizada por la Dian, para determinar cuáles son las tarifas efectivas pagadas por las personas naturales, velar por su progresividad y proponer modificaciones al Estatuto Tributario en caso de medidas de evasión o elusión. Así, a la hora de estructurar una nueva reforma tributaria, se debe tener en cuenta este hecho y las propuestas generadas por la Dian. Además, esa entidad debe evaluar quiénes tienen la mayor posibilidad de disminuir sus rentas líquidas, a fin de adelantar una mayor fiscalización, por ejemplo, al evaluar si aquellas personas independientes a lo largo del territorio colombiano pueden ser más propensas a incrementar sus costos para alcanzar mayores deducciones y obtener una menor base de renta gravable de impuesto de renta.

**Figura 11. Impuesto efectivo a pagar, Colombia (2017)**

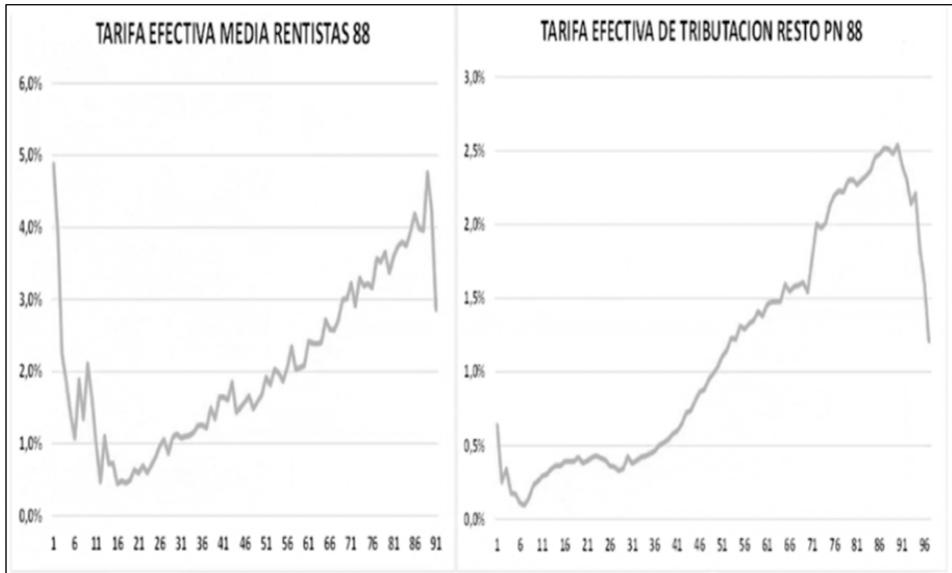


**Fuente:** Espitia (2021c).

el doble, de modo que se está proponiendo un impuesto mínimo para billonarios a fin de generar una tributación más progresiva (Rushe, 2022).

La pregunta debería ser direccionada entonces a cómo incrementar el impuesto efectivo a la renta de aquellos que más ganan. El problema es que no es justo enfocarse solo en los asalariados, que son fácilmente fiscalizables y, como lo menciona Espitia (2021c), corresponden al 43% de las declaraciones. Sería conveniente analizar de nuevo a los rentistas de capital, que corresponden al 6%, y, más aún, enfocarse en especial en el 51% conformado por personas que reciben otros ingresos no laborales.

Ahora bien, manteniendo las críticas al método de evaluación de la tasa efectiva de tributación, aunque la proporción de ingreso del que es rentista de capital no es muy alta, Espitia (2021c) menciona que el pago efectivo de impuestos no demuestra progresividad en la parte más alta de los ingresos, disminuyendo de 5% al 3% en esta cola superior. Los rentistas que no perciben ni ingresos laborales ni de capital, principalmente ingresos no laborales, muestran una tasa efectiva mucho menor, que baja del 2.5% a un poco más del 1% (figura 12). En conclusión, se debe hacer un fuerte y detallado trabajo para validar la adecuada contabilización de las rentas y así confirmar la correcta aplicación de las tarifas nominales y efectivas, evaluando los beneficios fiscales, en especial si se observa que, a medida que se incrementan los ingresos brutos, disminuye la renta líquida gravable (Espitia, 2021c).

**Figura 12. Tarifas efectivas de pago de renta, Colombia (2017)**

Nota. A la izquierda de rentistas de capital, a la derecha del resto de personas naturales (personas que no perciben ingresos laborales ni de capital, principalmente ingresos no laborales).

**Fuente:** Espitia (2021c).

Así las cosas, se debería evaluar y profundizar en la manera en que se presentan las declaraciones de renta y se liquidan los impuestos a cargo, en particular cómo se podrían estar generando incentivos perversos en la información incluida, por ejemplo, declarando ingresos no laborales en vez de ingresos de capital o similares. Ello, especialmente cuando, por ejemplo, la tasa efectiva de ingresos no laborales para las personas de más altos ingresos, siguiendo el método de Espitia, podrían estar debajo del 1.5% y la del capital, aproximadamente en el 3%.

Espitia (2021c) plantea que, en el evento de reducir la brecha entre los ingresos brutos, sin tener en cuenta ingresos no constitutivos de renta, deducciones, exenciones, costos y similares en general, y la renta líquida gravable de ingresos no laborales en el marco de una eventual nueva reforma tributaria, podría generar 5 billones COP al

año, en caso de que la brecha se vuelva solo un 50%, o de 15 billones COP si la brecha es llevada a un 25%. Fuera de la cédula general, que consolida las rentas de trabajo, laboral y no laboral, también se encuentran ingresos que son base de liquidación para las ganancias ocasionales, las cuales suman cerca de 274 billones COP y también deben ser tenidas en cuenta y ser objeto de evaluación.

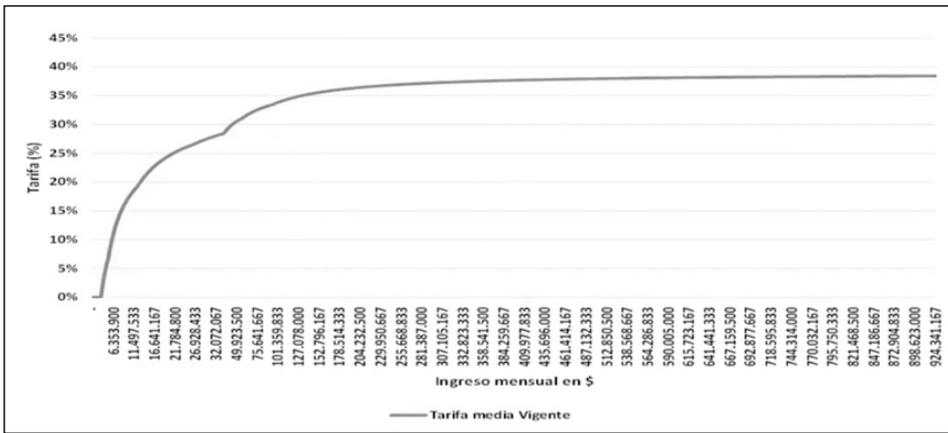
Las cédulas y las ganancias ocasionales cuentan con ingresos no constitutivos de renta, costos y gastos, entre otros, que permiten reducir la renta líquida gravable sobre la cual se pagan efectivamente los impuestos. Ahora bien, por ejemplo, Espitia (2021c) menciona que el 58% de las ganancias ocasionales se presentan como costos, respecto de lo cual surge la pregunta si realmente ese 58% son costos necesarios para la generación del ingreso devengado, o, por el contrario, se trata de instrumentos que pueden ser utilizados para reducir el pago de impuestos. Este mismo cuestionamiento se debe hacer en cada una de las cédulas y con cada uno de los mecanismos que pueden disminuir la renta líquida gravable.

Asimismo, Espitia (2021c) expone que el 9% de las ganancias ocasionales son rentas exentas, por lo que es momento de que la ciudadanía se apropie de estos términos. Lo anterior, de modo que surjan preguntas respecto a si dichas exenciones están justificadas, suponiendo que este 9% sirve para incentivar alguna actividad: qué pasaría si el Estado cobrara dicho 9% y luego más bien lo invierte directamente en la actividad mencionada, y así, cuestionar cada componente del Estatuto Tributario que corresponda a un gasto fiscal.

Ante este panorama, también es útil analizar si las escalas y las tarifas máximas son suficientes. Espitia manifiesta expresamente que no lo son, como se refleja en la figura 13 para las declaraciones de renta de personas naturales, e indica que no es equitativo que si una persona aumenta su ingreso de 6 millones COP a 16 millones COP,

su tributación teórica pase de 10% a 25%, en tanto que si aumenta de 250 millones COP a 500 millones COP, su tasa de tributación teórica se mantenga básicamente constante en 35%. Ese esquema no es progresivo, menciona el experto, en especial considerando que hay rentas en extremo altas. Además, Espitia propone establecer el impuesto al patrimonio, en particular con tarifas diferenciales para el uno por ciento y el uno por mil más rico.

**Figura 13. Tarifa mediante la cual se determina el impuesto sobre la renta a personas naturales**



Fuente: Espitia (2021c).

## Impuesto predial

Dados los altos niveles de concentración de la tierra y su baja productividad, es importante considerar un impuesto que estimule el incremento de la productividad, en especial cuando, según el Censo Agropecuario de 2014, 1.9 millones de personas poseían en promedio el 3% de las hectáreas censadas con un tamaño menor a 5 hectáreas, en tanto que 4690 personas poseían el 61.22% con un tamaño mayor a 1000 hectáreas, como se aprecia en la tabla 4 (Espitia, 2021c). Fernández (2021c) agrega que dicho impuesto debe ser altamente progresivo para incentivar el buen uso del suelo, san-

cionar la tenencia de tierras ociosas y la no utilización de las tierras con vocación agrícola<sup>95</sup>. Asimismo, se debe considerar el potencial que puede tener el impuesto predial, en razón a que a nivel departamental la tarifa se encuentra en promedio en siete por mil con un máximo de 16.84 por mil, de forma que hay un espacio considerable de aumento que puede implicar beneficios para el recaudo fiscal territorial.

**Tabla 4. Distribución de las Unidades Productoras Agropecuarias (UPA) y hectáreas de acuerdo con su extensión. Colombia (Censo Agropecuario 2014)**

	Número	Ha Miles	Número (%)	Ha (%)
Menores de 5 Ha	1,906,277	2,297	73.69	3.21
De 5 a menos de 10	245,290	1,735	9.48	2.42
De 10 a menos de 50	319,556	6,979	12.35	9.75
De 50 a menos de 100	61,095	4,253	2.36	5.94
De 100 a menos de 500	45,106	9,054	1.74	12.65
De 500 a menos de 1000	4,995	3,450	0.19	4.82
De 1,000 y mayores	4,690	43,831	0.18	61.22
Total	2,587,009	71,598	100	100

**Fuente:** Espitia (2021c).

Para ese último propósito, las asociaciones de municipios o incluso departamentales pueden ser trascendentales, en la medida en que muchos municipios no tienen la suficiente capacidad para administrar, recaudar y controlar o fiscalizar dicho impuesto, razón por la cual compartir tecnología o experiencias al respecto podría resultar en un aumento considerable del impuesto predial, especialmente cuando, según Fernández (en conferencia con Uniandinos) la Con-

<sup>95</sup> Este hecho no solo llevaría a una mejor distribución de los recursos, sino que lograría solucionar el problema que enfrentamos hoy del encarecimiento de los alimentos (Fernández, 2021c).

traloría General (2017) considera que los municipios recaudan apenas el 32.3% del potencial estimado.

El mismo autor (2021c) propone que, si se quiere aumentar el recaudo en las regiones, se deben establecer impuestos que los municipios puedan aplicar y administrar fácilmente, según su capacidad y que, incluso, algunos de ellos podrían ser administrados por las gobernaciones. Citando a Bonnet y Pérez-Valbuena (2017), Fernández relaciona dos municipios del Atlántico, de los cuales uno recibió apoyo de la Gobernación para implementar el software de cobro y medidas de gestión, y otro no, cuyo resultado más destacable fue que aquel que no recibió apoyo estuvo más rezagado en términos de recaudos. Esa puede ser una herramienta útil a escala para optimizar recursos y obtener el apoyo que se necesita en aspectos como infraestructura tecnológica, colaboración para la realización del catastro, mejoras en la transparencia y visibilidad y capacitación del recurso humano, entre otras varias actividades.

El Conpes 3958 (2019, p. 14) diagnosticó problemáticas del catastro en sus componentes económico, físico, jurídico e institucional: (i) [económico,] una brecha entre los avalúos catastrales y los avalúos comerciales de los predios; (ii) [físico,] imprecisiones en la representación geográfica de los predios; (iii) [jurídico,] una baja interrelación catastro-registro y ausencia de un marco jurídico integral; y (iv) [institucional,] arreglos inadecuados, baja capacidad e ineficiencia catastral.

Con el fin de corregir estas problemáticas se propone: (i) estimar valores catastrales más precisos, mediante la identificación, adopción e implementación de estándares técnicos; (ii) realizar plena identificación física y jurídica de los predios públicos y privados; (iii) garantizar la interrelación catastro-registro y contar con una norma integradora para ello; y (iv) fortalecer la institucionalidad

catastral y adecuar mecanismos para mejorar el acceso e interoperabilidad de la información.

Uno de los problemas principales para la realización del catastro ha sido el costo que tiene, de manera que se debe, primero, priorizar aquellos municipios que no tienen otras fuentes de ingreso y en los que hay un gran potencial de recaudo; y segundo, dar bonificaciones por actualización a aquellos municipios que por razones políticas no han actualizado el catastro (Universidad de los Andes, 2022). Adicionalmente, se debe incentivar a los campesinos para que registren sus propiedades, acompañando este estímulo con otras políticas enfocadas en mejorar la estabilidad doméstica y en reducir la probabilidad de desalojos (Comisión de Expertos Tributarios, 2021).

Además de las colaboraciones entre municipios y departamentos, es importante establecer un sistema de corresponsabilidad una vez se fortalezcan los impuestos nacionales. Teniendo presente que doce municipios producen el 50% del PIB, concentran el 36% de la población y recaudan el 64% de los tributos nacionales, debe existir un sistema de corresponsabilidad fuerte entre los municipios más pobres y los más ricos, especialmente para ofrecer bienes públicos esenciales –educación primaria y secundaria, salud, acueducto y saneamiento básico– (Espitia, 2021c). Fernández (2021c) propone un Fondo de Compensación Regional más robusto, pero dice que antes se debe crear una nueva ética de lo público, una utilización apropiada y oportuna del sistema general de regalías e implementar unas políticas de desarrollo productivo.

## **IVA a nivel nacional**

Otro impuesto relevante a nivel nacional es el IVA. Espitia (2021c) ilustró en su presentación cómo la estructura del ingreso y del gasto mensual de los hogares se puede analizar por deciles a través de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH). Con base en esta encuesta, el gobierno de Iván Duque examinó el im-

pacto sobre cada decil en el evento de imponer un impuesto sobre la canasta básica, de forma que se determinó cuánto era el valor óptimo por devolver de ese gravamen aplicado a las familias más pobres. Como se comentó en los capítulos anteriores, primero, la propuesta de incrementar el IVA no fue bien acogida a nivel social, especialmente porque resultaría afectada una clase media que podría llegar a ser vulnerable. Segundo, si lo que se buscaba era evitar que las familias más ricas se beneficiaran de una tarifa diferencial, la recomendación habría sido cobrar dicho IVA a estas familias en sus declaraciones de renta, como proponía Garay (2021c) y se comentó en el Capítulo 4.

Con este mecanismo, los gastos tributarios se reducen considerablemente y se evita la exclusión, es decir, que las familias de bajos ingresos se queden sin recibir el reembolso del IVA por parte del Estado, llevándolas a una pobreza aún más extrema. Asimismo, esta medida podría hacerle daño al Estado si no se focaliza bien el esfuerzo, como ocurre con Familias en Acción, donde 55% de las familias que reciben dicho subsidio no son pobres (Espitia, 2021c).

Por otro lado, no se debe pasar por alto el impuesto a personas jurídicas. Espitia (en conferencia con Uniandinos) menciona que, de acuerdo con la Superintendencia de Sociedades, de las 1000 empresas más grandes del país, 87 de ellas concentran el 50 por ciento de los Ingresos Operacionales de las Personas Jurídicas y cuentan a su haber con el 52% del Patrimonio Bruto total. Además se tiene que 20 de ellas concentran cerca de la mitad de patrimonio total de las Personas Jurídicas.

Adicionalmente, Espitia (2021c) comentó que, si se compara el ingreso anual del 1% de empresas más ricas con el de las más pequeñas, a estas últimas les tomaría 309 años acumular lo que las primeras acumulan en un año. Espitia (2021c) también propone volver a las tarifas de impuesto de patrimonio del año gravable 2011, cuando

se cobraba una tarifa que ascendía marginalmente del 1% ante patrimonios líquidos mayores 1000 millones COP, hasta 4.8% para aquellos mayores a 5000 millones COP. Espitia (2021c) asegura que, ante un impuesto como el mencionado, se podrían estar recaudando cerca de 5 billones COP al año.

Asimismo, Espitia (2021c) invita a detallar comparativamente los gastos de administración, de distribución, financieros y los costos que presentan las empresas en sus declaraciones de renta, pues, cuando se analizan empresas similares existe una alta heterogeneidad entre estos rubros, de modo que, en el caso de solicitar mayor detalle en la declaración de renta, se podría estudiar la posibilidad de evaluar y demostrar que determinados tipos de contribuyentes estarían incurriendo en prácticas de elusión o evasión. En adición, así como Bonilla hablaba de los descuentos del patrimonio por medio de personas jurídicas, Espitia solicita eliminar las deducciones de consumo que hacen los altos ejecutivos, personas que, según su consumo de la canasta familiar declarado, tienen un nivel inferior en ese concepto frente a la media nacional. Si estos gastos fueran reducidos se podría hacer un recaudo adicional de alrededor de 1.5 billones COP, según los cálculos del mismo Espitia.

Finalmente, por los motivos indicados, sería útil que las declaraciones de renta fuesen más detalladas en sus rubros y se tuviera un acompañamiento pedagógico para su diligenciamiento, asesoría que podría ser prestada por parte de una institución diferente a la Dian, para generar más confianza entre los contribuyentes. Igualmente, con la información disponible, ya que solo esa entidad puede profundizar en el estudio, esa institución debería adelantar los respectivos análisis orientados a detectar prácticas no permitidas, a hacer énfasis en los posibles evasores y extremar los controles respecto a estos.

## Mejorar las oportunidades de las regiones

De manera adicional a las ayudas económicas otorgadas por el Estado colombiano, es indispensable conceder mayores oportunidades a las personas, tanto para formarse en un ambiente digno, con las herramientas necesarias, como también para que puedan desempeñarse en el mercado laboral. Para este análisis, primero nos centraremos en las personas naturales y luego en las personas jurídicas.

La educación y, en general, las oportunidades que se le brindan a una persona en Colombia dependen en gran medida del lugar en el que se nazca. Por ejemplo, como se observa en la tabla 5, si una persona nace en la cabecera, tendrá un 60% de probabilidad de tener servicio a internet o 39% de tener un computador, estadísticas que se reducen a una cuarta parte en caso de nacer en otra parte del país (Espitia, 2021c). Este simple hecho demuestra que, a pesar de los problemas de oportunidades del país en general, hay unas regiones que están aún más limitadas que otras, por lo que ellas deberían tener la prioridad<sup>96</sup>. El caso planteado fue el de un bien como el Internet o un computador, sin embargo, este hecho se puede extender a otras necesidades como la infraestructura, tanto a nivel de vías principales como terciarias, alcantarillado y acueducto, entre otros. Al respecto, Fernández (en conferencia con Uniandinos) se pregunta “¿cómo pedimos ampliar la base tributaria a las regiones que aún no pueden aumentar su competitividad y productividad por estas limitantes?”.

---

<sup>96</sup> Si se observa, por ejemplo, a nivel departamental, en tanto hay algunos como Antioquia o Bogotá que están por encima del 50% en materia de cobertura y por encima del 40% a nivel de tener un computador, también hay otros como el Chocó donde tienen solo un 6% y 7% de cobertura y de proporción de la población que dice tener un computador en casa, respectivamente.

**Tabla 5. Concentración de las oportunidades**

Dominio	Total de hogares	Servicio de Internet	Computador para uso del hogar
Cabecera	79%	60%	39%
Resto	21%	16%	10%
Total nacional	100%	43%	33%

**Fuente:** Espitia (2021c).

Los panelistas del foro “Desigualdad, reforma tributaria y fiscal en las regiones” en general manifestaron la importancia de la educación en sus diferentes etapas y la desigualdad que hay en estas. Guerrero (2021c) hace su exposición basada en el capital humano y la educación media y superior, mencionando que esta es una de las soluciones contra la desigualdad, siempre y cuando se enfoque en su prevención. Así, uno de los más grandes problemas por enfrentar, menciona Guerrero (2021c), es que estamos perdiendo uno de cada cinco jóvenes al no ofrecerles las garantías o los incentivos necesarios para finalizar la educación media.

Fernández (2021c) complementa lo anterior al ilustrar la falta de incentivos para que las personas realicen un posgrado, especialmente en diferentes regiones del país, considerando la alta dispersión en la que se encuentran los departamentos de Colombia en términos educativos. En efecto, a través de un indicador que determina cuántos graduados en posgrado hay en diferentes departamentos de Colombia, se observa que en Bogotá o Santander es donde más se están educando los jóvenes, en tanto en La Guajira o San Andrés este logro es casi nulo. Ante este punto, resalta que existe una alta dispersión de las regiones, lo que lleva al país hacia una media por debajo de la mitad del indicador en cuestión de graduados de posgrado.

El problema se vuelve aún más complejo cuando se hace referencia no solo al acceso, sino también a la calidad. Guerrero (2021c) mues-

tra cómo, cuándo se estudian las pruebas del Icfes, se encuentra el país en una crisis importante al tener un alto porcentaje de jóvenes que no logran consolidar competencias, o que más de la mitad de los estudiantes no alcanza a aprobar la mitad de las competencias.

De forma similar, se registra una alta dispersión en los puntajes en las pruebas Saber Pro de educación superior, en las cuales, por ejemplo, Bogotá o Antioquia obtienen buenos resultados, mientras que La Guajira, Bolívar y Sucre, entre otros, se quedan rezagados. Igualmente, en Cobertura de Instituciones de Educación Superior de Alta Calidad se refleja la alta dispersión a nivel nacional, con departamentos que poseen un alto nivel, entendido esto como una forma de asegurar que una buena parte de la población tenga acceso, y otros no.

El reto territorial en esta materia es grande y las universidades públicas se están quedando rezagadas en materia de calidad. En efecto, Guerrero (2021c) muestra cómo, al comparar las doce mejores, se encuentra que hay solo dos universidades públicas, mientras que entre las doce peores se encuentran siete públicas.

De la misma forma, se aprecian problemas en la empleabilidad debido al factor diferencial de encontrarse en un municipio al momento de buscar una vinculación al mercado laboral. Con base en un indicador de cuántos egresados logran vincularse al mercado laboral, se destaca que hay lugares como San Andrés o Bogotá donde la empleabilidad de aquellos que salen del Sena es buena, y otros como Sucre, donde, aun siendo egresados de esta institución, en una alta proporción se quedan sin trabajo (Fernández, 2021c). Por otro lado, Guerrero (2021c) advierte sobre la subutilización que se le está dando a los datos ya generados por diversas entidades, tales como el Icfes y el Observatorio Laboral de la Educación Superior.

Dentro de este orden de ideas, son claras las brechas entre las diferentes regiones y también dentro de estas, como también en los

diferentes niveles educativos de primaria, secundaria, universitaria y técnica, de modo que, igualmente, deberían ser claras las políticas de diferenciación para abordar estos problemas. Además, se debe tener en cuenta que las políticas de gasto deberían estar enfocadas principalmente en la productividad.

## **Gastos empresariales y productividad**

Para Fernández (201c), el apoyo a las microempresas y pymes es fundamental, por lo que, primero, en materia tributaria recomienda extender el régimen simple vigente para las pequeñas empresas. Además, asignar una función específica al respecto a la Dian, o determinar una institución alterna por parte del Estado que haga un acompañamiento a los pequeños empresarios para que estos puedan acceder a los beneficios tributarios y a los programas financieros o, incluso, aprendan el manejo tributario en general, lo cual facilitará la formalización y les brindará a esas empresas la oportunidad de alcanzar un mayor nivel de competitividad.

Por otro lado, se necesita mayor inversión en la Dian para mejorar e incrementar el recurso humano, impulsar la carrera administrativa y la estabilidad laboral. López (2021c) es enfática en dos puntos para el desarrollo empresarial y la productividad: primero, la necesidad de potenciar las oficinas territoriales de Planeación Nacional, y segundo, la obligación de replantear la política regional, tomando medidas más fuertes contra la corrupción y los clanes de barones políticos lejanos de las verdaderas prioridades de sus territorios (López, 2021c).

Como propuestas adicionales, Fernández habla de la importancia de: 1) facilitar trámites estatales y tributarios a través de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), considerando territorios como la Guajira y la necesidad creciente de la sofisticación, 2) diversificar según las posibilidades de cada municipio, promoviendo la innovación, 3) disminuir los actores informales que

existen hoy día, brindándoles los incentivos necesarios para su formalización y 4) usar en todo su potencial a las cámaras de comercio como instituciones que han hecho avances en cuanto al objetivo de solucionar las necesidades de cada empresa según su capacidad, entre otros, con subsidios a las tasas de interés, préstamos y apoyos con formación y acompañamiento a la innovación.

Saul Mindiola (2021c), investigador del PNUD, invitó a revisar las prioridades de la sociedad, los enfoques de desarrollo de esta y a llevar una buena contabilidad con el fin de realizar una adecuada evaluación del aporte de cada uno a la sociedad. Por ejemplo, los pueblos indígenas realizan aportes significativos que nunca han sido contabilizados, como los de cuidado del medioambiente y de la biodiversidad.

Teniendo en cuenta las invitaciones mencionadas, el Estado colombiano debería proveer los servicios básicos para garantizarles una vida digna y desarrollar alianzas con estos pueblos indígenas para el suministro de servicios, solo a título de ejemplo los turísticos, respetando las condiciones de aquellos que apoyan la preservación del territorio. Para tal efecto, Mindiola (2021c) considera que ofrecer oportunidades reales de participación en las ramas técnicas y políticas colombianas puede generar el cambio que se necesita.

## **Conclusiones**

Colombia es un país diverso lleno de riquezas. Sin embargo, ante tal diversidad se debe tener en cuenta la mayor desagregación posible en los territorios, de modo que las políticas se logren focalizar de la mejor manera. Las universidades, como mencionaba Fernández (2021c), son grandes productoras de indicadores de pobreza y de necesidades insatisfechas de la población, los cuales deberían ser centralizados por instituciones como el Dane para que, primero, se logre producir información a nivel discriminado de todo el país, y

segundo, se midan las brechas existentes y de esa forma sea posible focalizar la ejecución de las acciones de manera eficiente. Asimismo, generar y divulgar información puede promover la existencia de corresponsabilidad entre municipios.

En ese sentido, hay que retomar la idea de un Fondo de Compensación Regional, discutida por Meisel y Galvis (2010), trayéndola a la coyuntura y al debate actual mediante la evaluación de su pertinencia, viabilidad política u opción alterna. Por ejemplo, en la actualidad se están discutiendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible y desde Colombia se gesta la iniciativa de revisar tales objetivos no solo a nivel macro, pues este hecho esconde las inequidades existentes que se ocultan en los promedios, sino también a nivel micro, que es el trabajo realizado por las universidades. De manera que, de concretarse esta iniciativa, probablemente se podría tener acceso a recursos de países desarrollados, organismos multilaterales y diversas fundaciones al amparo de esos mecanismos de corresponsabilidad desde el gobierno central, con transferencias diferenciadas para continuar con dichas investigaciones y para apoyar la inversión según las características y necesidades propias de cada región.

A pesar de los procesos de descentralización que han tenido lugar en los territorios, el Gobierno Nacional aún sigue recaudando más del 80% de la tributación, en tanto los territorios se han quedado con menos del 20% restante. Por lo anterior, es de gran importancia analizar y definir las fuentes de financiación que pueden ser potenciadas o creadas para el sostenimiento y desarrollo de las regiones. Por ejemplo, se observó cómo hace un par de años el catastro estaba completamente desactualizado, con solo 5.6% de actualización, en tanto que en la actualidad ese indicador se ha incrementado a 40.31%.

En conclusión, con base en el análisis desarrollado a lo largo del presente capítulo, se propone: 1) ejercer un rol más activo por parte

del Estado respecto al aumento de la tributación y de otros ingresos de los municipios, especialmente de aquellos que tienen mayores necesidades, definidos estos como los que presentan una mayor brecha respecto a la media nacional de bienes básicos o servicios trascendentales para el desarrollo del país. 2) Diseñar políticas para las personas que han superado ligeramente los límites con los cuales se determina la población como pobre, vulnerable, clase media, etc., para evitar que las personas que ya pasaron dicho umbral vuelvan a caer en la clasificación anterior, problema evidenciado con la pandemia. 3) Asegurar que las personas consuman, sin excepción, tres comidas al día. 4) Aprovechar que Colombia es un país colmado de riqueza y variedad, que puede ser potencializado gracias a la diversidad de sus seis regiones, buscando una transferencia más equitativa de los recursos hacia estas. Una opción para la mejora de este rubro es potenciar las oficinas territoriales del Departamento Nacional de Planeación y replantear la política regional. 5) Incorporar el impuesto al patrimonio como un instrumento que busca una tributación y un país más equitativo. 6) Revisar la cédula general de las declaraciones de renta de las personas con mayores ingresos, verificando la razonabilidad de sus costos, gastos, ingresos no constitutivos de renta, deducciones y exenciones, a fin de validar que no estén incurriendo en prácticas de evasión o elusión.

En especial se sugiere una revisión de las personas de los milciles más altos que declaran ingresos no laborales o de capital, como también analizar las causas del porqué se declaran en estas cédulas, revisando su apropiada clasificación y que no se utilicen por conveniencia tributaria. Asimismo, evaluar las notorias diferencias entre los ingresos brutos y las rentas líquidas gravables de estas cédulas. Como conclusión de estos análisis, se debería propender a que la tributación colombiana tenga un efecto progresivo real con las tarifas efectivas, de lo contrario debe ser modificado el Estatuto Tributario en esa vía. 7) Evaluar la posible reducción de escalones y aumentos de tarifas de la tabla de los impuestos de renta para las

personas de más altos ingresos. 8). Revisar la forma en que se determinan los costos y rentas exentas de las ganancias ocasionales, a fin de determinar su eventual ajuste. 9) Evaluar el impuesto predial como mecanismo distributivo de tierras no productivas y de generador de equidad. Si se considera que los municipios recaudan apenas el 32.3% del potencial estimado, se deben establecer impuestos que los municipios puedan aplicar fácilmente según sus capacidades, incluso algunos de ellos podrían ser administrados por las gobernaciones o asociaciones de municipios provistas de infraestructura tecnológica (*softwares* de cobro), medidas de gestión, recursos, capacidades reales para el cobro de dichos impuestos y con apoyo, en caso de que se requiera, del gobierno central. 10) Seguir las recomendaciones del Conpes 3958 de 2019 para la mejora del catastro en municipios a los que les ha faltado capacidad institucional, tecnológica y de inversión, como también incentivar a los campesinos para que registren sus propiedades. Adicionalmente, evaluar incentivos para que se lleven a cabo de una manera rápida y transparente estas actualizaciones. 11) Evaluar la creación de un Fondo de Compensación Regional en el marco de una nueva ética de lo público, y de utilización pertinente y oportuna del sistema general de regalías propiciando políticas de desarrollo productivo. 12) Cobrar en las declaraciones de renta a las personas de más altos ingresos la diferencia entre el IVA del 19% y el que manejan algunos productos.

13) Comparar los costos y gastos de las empresas de un mismo sector para la determinación de posibles manejos inapropiados en sus declaraciones, al igual que evaluar la pertinencia de exigir más información en la declaración de renta para lograr una efectiva fiscalización. 14) Eliminar las deducciones de consumo sobre las declaraciones de renta de personas jurídicas. 15) Analizar posibilidades para generar ingresos futuros como resultado de buenas inversiones en el presente (educación, servicios básicos, Internet, entre otros). 16) Apoyar a las microempresas y pymes en materia tributaria, asignando funciones específicas al respecto a la Dian o habilitar

una institución alterna por parte del Estado para cumplir con esas actividades. El objetivo de esta función específica es hacer un acompañamiento cercano a los pequeños empresarios para simplificar el manejo del Estatuto Tributario y lograr acceder a beneficios como lo hacen las grandes empresas, y así alcanzar una mayor competitividad e incentivar la formalización. 17) Incrementar la inversión en la Dian, mejorando la cantidad y calidad del recurso humano e impulsando la carrera administrativa y la estabilidad laboral. 18) Facilitar trámites estatales y tributarios a través de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), en particular en territorios como La Guajira. 19) Diversificar la obtención de ingresos según las posibilidades de cada municipio, promoviendo la innovación. 20) Disminuir los actores informales que existen hoy en día, brindándoles los incentivos necesarios para su formalización y acudir a las cámaras de comercio como instituciones que han venido avanzando en el objetivo de solucionar las necesidades de cada empresa, según su capacidad.

Es importante resaltar que la alta concentración de la riqueza es un impedimento para el desarrollo, pues, por dar un ejemplo, el hecho de redistribuir la riqueza de una mejor manera puede no solo brindar acceso a los bienes básicos a la mayoría de la población, sino que, también, la redistribución puede contribuir a dinamizar el consumo y el ahorro. Si todas las personas tienen acceso a un mayor ingreso, se incrementa su capacidad de consumo y se potencializa el crecimiento de la economía con el incremento de la demanda efectiva y de unas mayores tasas de inversión por parte de las empresas. Por esta razón, es importante continuar con las reflexiones aquí planteadas y estar atento a introducir cambios en las regulaciones en un marco de concertación en procura de alcanzar el desarrollo que requiere el país, especialmente enfocado en las personas.

## Bibliografía

- Bonet, J., Pérez, G. y Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, 205, 1-60. doi:10.32468/dtseru.205
- Cingano, F. (2014). Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 163, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j-en>
- Conpes. (2019). *Documento CONPES 3958*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>
- Comisión de Expertos Tributarios. (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. OCDE, Dian, Ministerio de Hacienda.
- Espitia, E. (2021c, 10 de junio). *Foro “Desigualdad, reforma tributaria y fiscal en las regiones”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Fernández, M. (2021c, 10 de junio). *Foro “Desigualdad, reforma tributaria y fiscal en las regiones”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Galvis, L. y Meisel, A. (2010). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial. Serie Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional es una publicación del Banco de la República – Sucursal Cartagena, 120.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). *Desigualdad y reforma estructural tributaria en Colombia*.
- Hacia una economía política de inclusión social*. Ediciones Desde Abajo.

- Garay, L. J. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Guerrero, R. (2021c, 10 de junio). *Foro “Desigualdad, reforma tributaria y fiscal en las regiones”*. Bogotá, Colombia.
- López, C. (2021c, 10 de junio). *Foro “Desigualdad, reforma tributaria y fiscal en las regiones”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Meisel, A. y Galvis, L. A. (2010). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, 120*. <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-120.pdf>
- Mindiola, S. (2021c, 10 de junio). *Foro “Desigualdad, reforma tributaria y fiscal en las regiones”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Rushe, D. (2022, 28 de marzo). Biden targets America’s wealthiest with proposed minimum tax on billionaires. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/us-news/2022/mar/28/biden-announces-billionaire-minimum-income-tax>
- Toro-Córdoba, J. H. (2016). ¿Cómo va el sistema general de participaciones? En J. A. A. Bonet-Morón. *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia* (pp. 75-79). Banco de la Republica de Colombia. doi:10.32468/Ebook.664-313-9
- Universidad de los Andes. (2022). Sistema tributario territorial. *Nota Macroeconómica 41*, 1-7.  
<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/57245/nota-macroeconomica-41.pdf>

## **Capítulo 7.**

# **Impuesto mínimo global- Tributación en el mundo**

La búsqueda de la equidad en la determinación de una estructura tributaria ha sido un problema no solo de Colombia, sino del mundo entero, por cuanto se trata de tener en cuenta las necesidades económicas y sociales de los ciudadanos, los objetivos planteados en los planes de desarrollo, la oferta de bienes públicos y, en general, la atención de los requerimientos de la comunidad a los gobiernos. Sin embargo, ante un escenario global que fomenta el libre mercado, se encuentran países compitiendo por atraer inversión extranjera a través del ofrecimiento de bajos niveles de gravámenes.

En esa competencia por localizar y mantener las empresas en sus territorios, se ofrecen tarifas en extremo bajas, las cuales dejan a los países sin la posibilidad de beneficiarse realmente de un importante volumen de tributos que podrían ser destinados a gastos sociales, incrementando las desigualdades globales ya existentes en la actualidad, en especial en favor de las grandes empresas corporativas.

Con base en el impuesto mínimo global y en una mirada internacional de la tributación, José Antonio Ocampo, miembro de la Comi-

sión Independiente para la Cooperación Tributaria Internacional; Claudia Vargas, jefe de la Oficina de Tributación Internacional de la Dian; y Ricardo Martner, jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), tuvieron una discusión sobre el tema en el conversatorio citado para el efecto por Uniandinos.

En ese sentido, en el presente capítulo se analizará la aplicación técnica y las deliberaciones que se han venido dando en materia tributaria y en particular en cuanto a la aplicación del impuesto mínimo global para la disminución de las desigualdades en el mundo, y se evaluarán las posibles actuaciones que puede desarrollar Colombia al respecto, en el entendido de que buena parte de las propuestas están fuera de la decisión individual como país.

## **Discusión del impuesto mínimo global y la tributación en el mundo**

El impuesto global tiene un hecho importante en 2021, cuando 139 países y jurisdicciones se integraron para la generación de regulaciones fiscales internacionales, a fin de procurar un pago de impuestos justo por parte de las empresas multinacionales. Este sistema de tributación hace parte de la propuesta del BEPS (Erosión de la Base Imponible Nacional y Traslado de Beneficios, BEPS, por sus siglas en inglés<sup>97</sup>), estrategia de planificación fiscal de la OCDE y el G20. Con esta decisión, es claro que a nivel global se está procurando llevar la tributación a una estructura más progresiva y alineada con lo que se pretende en la coyuntura actual.

La medida se compone de dos pilares, el primero reconoce la posibilidad de gravar rentas que se originen en los diferentes territorios, sin necesidad de condicionarse a la presencia física de la empre-

---

<sup>97</sup> Domestic Tax Base Erosion and Profit Shifting.

sa. Esta última medida se podrá aplicar a las multinacionales cuyas facturas globales sean superiores a los 23 mil millones USD y cuya rentabilidad sea superior al 10%, gravándolas a una tarifa del 25%.

El segundo pilar es un impuesto a las sociedades, en el que se cobra como mínimo un 15% a todas aquellas empresas que facturen más de 867 millones USD o 750 millones EUR anuales, estableciendo que los ingresos pagados por las grandes empresas deben llegar no solo a donde tengan su sede corporativa, sino también a los países donde las empresas obtienen sus beneficios. Este es el llamado impuesto mínimo global y está compuesto por dos reglas domésticas y una regla de convenio. Las reglas domésticas son dos, pues dependen de si el país donde se encuentra la subsidiaria o la compañía matriz hace parte o no de los países firmantes, con lo que se busca reducir la evasión o elusión de los impuestos y llevar a las empresas a pagar la tarifa establecida internacionalmente.

La regla de convenio o regla de sujeción al impuesto (STTR, por sus siglas en inglés), se aplica para los casos donde haya tratados internacionales que ofrezcan reducciones a las multinacionales o que eviten la doble tributación, donde, si bien puede existir la posibilidad de reducir la tributación, se podrá aplicar una retención o aplicar un impuesto mayor, de forma que la tarifa nominal inferior se ajuste a la establecida. En Colombia, aproximadamente veinte compañías con matriz o con compañía principal en el país estarían sujetas a este gravamen. Sin embargo, a muchas subsidiarias colombianas de grupos multinacionales se les podría aplicar la medida después de una evaluación más detallada (Cámara de Comercio Colombo Americana, 2021).

Aunque este convenio es un avance, sus alcances no son suficientes, en especial al considerar que 15% es una tarifa supremamente baja, teniendo en cuenta la actual competencia tributaria internacional y la media tributaria de países en vía de desarrollo y de la OCDE.

La Comisión Independiente para la Reforma Internacional de Impuestos Corporativos (ICRICT, por sus siglas en inglés), en razón a la crisis causada por el Covid, proponía aumentar esta tarifa al 25% o como mínimo al 21%, además de recomendar la adopción de otras medidas como introducir impuestos sobre servicios digitales, diseñados con carácter progresivo y que se apliquen sobre las rentas económicas generadas por las empresas globalizadas de este sector; establecer impuestos más elevados sobre los beneficios extraordinarios de las grandes empresas; exigir mayor transparencia de las compañías que reciben apoyo público y que están obligadas a publicar su respectivo reporte en cada uno de los países; e informar los datos sobre la riqueza *offshore* para que cada jurisdicción pueda gravar de forma efectiva y progresiva el patrimonio neto de sus residentes, con un mayor control de las grandes fortunas y de los contribuyentes de altas rentas (Mendoza, 2020).

Con las tarifas de los pilares mencionados, según la OCDE (2021), se espera recaudar 100 mil millones USD a través del primer pilar y 150 mil millones USD por medio del segundo. Según ICRICT, el pilar dos otorgaría únicamente 100 mil millones USD, una cifra baja si se compara que, con un impuesto del 21%, podría incrementarse a 200 mil millones USD (ICRICT, 2021). Para Colombia, el ministro de hacienda de ese momento, José Manuel Restrepo, manifestó que se podrían generar unos ingresos adicionales, a partir de 2023, con la materialización de la medida en el 100% desde 2024, del orden de 2 billones COP anuales, lo cual contribuiría a solucionar las necesidades fiscales del país.

Ahora bien, en su presentación Ocampo (2021c) plantea una crítica a que sea la OCDE la que lleva el liderazgo de la tributación internacional, cuando existe la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con su comité técnico de tributación, y menciona que este último organismo podría ser más conveniente para los países en desarrollo, en cuanto conoce sus dinámicas y posibilidades, además

de las realidades de las grandes empresas y sus relaciones con los países desarrollados. Otro argumento en ese sentido es que muchos de los problemas nacen por el modelo de la OCDE, por ejemplo, en razón a los precios de transferencia, que a muchas empresas multinacionales les es permitido trasladar utilidades a países con más bajas tasas de tributación, llevando allí incluso el registro de activos como la propiedad intelectual, el registro de marca, el conocimiento tecnológico e incluso transacciones financieras.

El problema de estas discusiones con organismos como la OCDE es que terminan con el liderazgo de países desarrollados y sin la participación de la generalidad de países, lo que concluye en problemas como que se haya establecido la tarifa del segundo pilar en tan solo 15%. Para Ocampo (2021c), esa tarifa debió establecerse mínimo en 21%, siguiendo las propuestas de la administración Biden o, mejor aún, de 25%, siguiendo la tasa promedio de los países de la OCDE, o 26% de la tasa promedio de los países latinoamericanos o africanos. Por el contrario, se estableció en 15%, tarifa cercana a la aplicada en los paraísos fiscales, con lo cual no se elimina el incentivo que tienen las empresas de trasladar los capitales a estos países. Martner (2021c) está completamente de acuerdo con el comentario de Ocampo, pues menciona que una tarifa del 15% parece impuesta por los países que son paraísos fiscales, considerando que las tasas latinoamericanas se encuentran entre el 23% y el 27%, de modo que dicha tarifa no resulta útil para la región<sup>98</sup>.

Del primer pilar, Ocampo (2021c) indica que se estaba discutiendo que la tributación que asumirían las empresas debería aplicarse sobre los beneficios residuales y no sobre las utilidades totales, de forma que se estarían gravando entre el 20% o el 30% a las empresas. En consecuencia, la norma se aplicaría únicamente a empresas muy

---

<sup>98</sup> Martner (2021c) hace una salvedad para las empresas de minería, entre otras, que, a través de exenciones, depreciaciones aceleradas y demás prácticas tributarias pueden lograr tasas inferiores al 15%, de modo que en esos casos estas regulaciones podrían llegar a ser útiles.

grandes, teniendo en cuenta que se incluyen aquellas con ventas anuales por encima de los 20 mil millones USD, con lo cual cubriría aproximadamente a cien empresas y, además, sobre una base gravable muy pequeña (Ocampo, 2021c). Así, la propuesta de Ocampo y del ICRICT contempla la disminución de la base gravable para que un número significativo de multinacionales fuese incorporado y aumentar la base sobre todas las utilidades y no solo sobre las residuales, que correspondería a lo que estaba planteado de aplicar la tarifa solo sobre las actividades específicas en el país.

En relación con este tema, Vargas (2021c) responde que, ante la dificultad de sectorizar los impuestos, como el tecnológico, se llegó a que la mejor forma de hacerlo era a través de cierto umbral de ingresos y que estos serían revisados en siete años. Adicionalmente, explica que, a pesar de haber desestimado la relación física para cobrar el impuesto, aún se está discutiendo el nexo sobre el cual se grava a la empresa, por lo que la decisión adoptada es entre 20% y 30% (que se distribuirá a las jurisdicciones de mercado), pero los países en desarrollo están pugnando por el 30%. Martner (2021c) reflexiona que, así se acuerde el 30%, el ingreso adicional que les llegará a los países en vías de desarrollo será poco significativo.

Adicionalmente, Ocampo propone, a partir de lo discutido respecto al segundo pilar, limitar los beneficios tributarios en los países, considerando que este pilar supone la generación de recaudos del orden de 150 mil millones USD. Sin embargo, ante la realidad del sistema actual se perdería un 60% según estimaciones de la OCDE, por lo que una tasa del 21% sería más apropiada (Ocampo, 2021c).

Para finalizar su intervención, Ocampo (2021c) se refirió a dos temas adicionales de la agenda internacional. El primero, el cuidado que se debe tener con un sistema de arbitraje para la resolución de conflictos entre empresas y entidades tributarias nacionales, en cuanto se puede violar el principio de autonomía nacional: en su concepto, estas disputas se deben llevar a cabo en tribunales nacionales y

no internacionales, en especial porque son sistemas muy costosos y porque los árbitros normalmente son de países desarrollados. Vargas (2021c) y Martner (2021c), asimismo, advierten cómo se podría solicitar la eliminación de las restricciones unilaterales o tasas adicionales por medio de tratados, lo cual también iría en contra de la autonomía nacional, y, por estas razones, dicha eliminación del sistema no debería permitirse en ninguna circunstancia.

El segundo tema se refiere a la necesidad de que los países en vías de desarrollo, en el escenario de la ONU, propongan que la comisión tributaria técnica se convierta en una comisión intergubernamental, para que pase a desempeñar el papel que en la actualidad cumple el marco inclusivo de la OCDE. De esta forma, se tendría en cuenta no solo un grupo de países, sino que habría una cooperación global y disminuiría la fuerte influencia que existe de unos pocos sobre el mecanismo, como ocurre con la OCDE.

En su presentación, Vargas (2021c) precisa que, aun cuando se trate de la OCDE, organismo multilateral donde priman los intereses de los países desarrollados, los comentarios sobre Colombia<sup>99</sup> han sido tenidos en cuenta. Igualmente, afirma que, desde inicios del proyecto en 2015, a través de BEPS, se había pactado revisar los principios de residencia y de fuente, en especial teniendo en cuenta que el primero empieza a perder sentido en este mundo globalizado, y que aun así las empresas están obteniendo ingresos muy importantes de muchos países sin poner un pie en estos.

Asimismo, Vargas (2021c) es enfática en manifestar que se ha trabajado por la solución de una tributación para los países desarrollados y para aquellos en vías de desarrollo, llegando a varias conce-

---

<sup>99</sup> Vargas (2021c) menciona estar trabajando en la oficina de tributación internacional desde su creación y que ha estado involucrada en los diferentes grupos de trabajo de la OCDE, laborando de manera técnica en las propuestas escritas. Desde abril de 2021 forma parte del grupo directivo del comité de asuntos fiscales de la OCDE, conformado por once países delegados escogidos como representantes del país, asimismo es miembro del Comité directivo del Marco Inclusivo de la OCDE, integrado por 24 países.

siones, ya que se trata de un problema que afecta a todos, aunque sea en diferente medida. De igual manera, expresa que, por fortuna, Colombia fue elegida, junto con Argentina, Sudáfrica, Nigeria y Brasil, para llevar la vocería y las demandas de los países en vías de desarrollo.

Es importante mencionar que los países ponen su infraestructura y sus mercados a disposición de las multinacionales, lo cual les genera el derecho a gravar estas utilidades (Vargas, 2021c), de manera que, si se quiere seguir invirtiendo en infraestructura, bienes públicos y otras obras, se debe luchar contra la evasión y la erosión fiscal. Ocampo (2021c) afirma que hay que seguir presionando por estos tratados en orden a lograr la atención de las demandas de los países en vías de desarrollo y esperar que, en un futuro próximo, se refieran a tarifas efectivas y no nominales, como ocurre en la actualidad.

## **Discusiones adicionales al impuesto mínimo global**

En cuanto a las discusiones sobre problemas de tributación internacional, en el panel se plantearon otros temas adicionales, como un impuesto al patrimonio global o impuestos en general a otras ganancias de las personas más ricas del mundo, además de los problemas de evasión, que deben ser tratados como aspectos de carácter global. Asimismo, impuestos a plataformas digitales o a grandes empresas que, de por sí, no requieren de una presencia física en los países pero que sí generan cuantiosas ganancias a esas corporaciones.

## **Impuesto al patrimonio, ganancias de capital y otras ganancias**

Ocampo (2021c) recuerda que Piketty ha propuesto un impuesto al patrimonio universal, el cual es bastante soñador, en razón a que no hay una base de ingresos de capital que quede registrada a nivel global, y eso imposibilita el desarrollo de la idea mencionada. Sin embargo, se puede establecer tarifas más altas para las ganancias de capital y para otras ganancias mediante las cuales las personas más ricas del mundo reciben sus rentas. El impuesto al patrimonio funcionaría como una especie de compensación, aumentando los tributos de estas personas de altos y muy altos ingresos (Ocampo, 2021c).

Sobre ese punto, Martner indica que la evasión puede llegar a ser de hasta 6.7 puntos del PIB, de modo que las ganancias de capital se evaporan, razón por la cual hay que trabajar en corregir esa situación de manera global. Asimismo, Martner (2021c) sugiere evaluar el nuevo impuesto de Chile a los superricos, mediante el cual se recauda aproximadamente el 1.5% del PIB.

## **Impuesto a las plataformas digitales**

En el foro se discutió la opción del impuesto a las plataformas digitales, las cuales no tienen una tributación definida, al no tener una jurisdicción específica cierta, de modo que aumenta la posibilidad de generar inequidades horizontales. Los antecedentes datan de 2018, cuando se empezó a cobrar el IVA a dichas plataformas (Lora y Mejía, 2021). Sin embargo, ante la transferencia de dicho valor al consumidor, se han venido evaluando otras opciones.

Por la razón indicada, Lora y Mejía (2021) proponen seguir el ejemplo de lo propuesto en la Unión Europea en el sentido de establecer una tributación del 3% sobre los ingresos brutos, con lo cual se podría recaudar cerca del 0.1% del PIB. En la reforma presentada al

Congreso (2022) se ha mencionado la figura de Presencia Económica Significativa, de modo que se debe evaluar la respuesta de las empresas ante esa eventual modificación<sup>100</sup>, e ir ajustando el impuesto acorde con las prácticas que se vayan detectando.

## Conclusiones

En conclusión, se observó que la evasión y la elusión son problemas que están afectando al mundo en general, en especial porque se han generado procesos de competencia tributaria entre países por la atracción de los capitales, aumentando los niveles de inversión en algunos países, pero sin consecuencias representativas en términos de recaudo de tributos nacionales y globales por las drásticas disminuciones en las tarifas e incrementando, además, las inequidades en favor de las grandes corporaciones. Ante este escenario, se diseñaron dos pilares: el primero reconoce la posibilidad de gravar rentas que se originen en los diferentes territorios, sin ceñirse a la presencia física de la empresa; y el segundo, un impuesto de sociedades con el cobro como mínimo de un 15% a todas aquellas empresas que facturen a nivel consolidado más de 867 millones USD, obteniendo recaudos no solo el país donde está la sede corporativa, sino también los países donde las empresas obtengan sus beneficios. Infortunadamente, este último impuesto se estableció en 15%, siendo

<sup>100</sup> Como se mencionó en el Capítulo 3, para que una empresa tenga presencia económica significativa, según la primera ponencia presentada de la reforma tributaria de 2022, se requiere el cumplimiento de tres aspectos: 1) “Que obtenga ingresos brutos de treinta y un mil trescientos (31.300) UVT o más durante el año gravable por transacciones que involucren bienes o servicios con personas en Colombia, 2) Que utilice un sitio web colombiano, un dominio colombiano (.co); o 3) Que mantenga una interacción o despliegue de mercadeo con trescientos mil o más usuarios colombianos durante el año gravable, incluyendo la posibilidad de visualizar precios en pesos (COP) o permitir el pago en pesos (COP)” (Ministerio de Hacienda, 2022, p. 39). Sin embargo, más adelante, en la regulación finalmente firmada, se retira el segundo punto y se establecen otros puntos complementarios para los cuales los servicios digitales desde el exterior deben igualmente hacer pago del impuesto a la renta, como servicios de publicidad, de contenidos digitales, de transmisión libre, cualquier forma de monetización, suscripciones, entre otros.

esta una tarifa en exceso baja, al punto de no eliminar el incentivo por ubicarse en los países con menores niveles de tributación.

Es así como, aunque algunas propuestas están fuera de la decisión individual como país, Colombia puede tomar el liderazgo de iniciativas que nos lleven a un mejor equilibrio global, entendiendo *mejor* como *más justo*, entre otras, a través de las siguientes propuestas: 1) que sea el comité técnico de tributación de la ONU el que se encargue del liderazgo y manejo del tema de la tributación internacional. 2) Mantener el objetivo de incrementar el impuesto mínimo global, de modo que se llegue al promedio de los países latinoamericanos o africanos. 3) Disminuir la base gravable para que sea incorporado un número significativo de multinacionales y se aumente la base sobre todas las utilidades totales y no solo sobre las residuales. 4) Limitar los beneficios tributarios de los países. 5) Discutir las diferencias tributarias según la normatividad de cada país, para no perder autonomía nacional. 6) Empezar a referirse a las tarifas efectivas pagadas y no a las nominales, especialmente en estos temas de tributación internacional. 7) Evaluar los nuevos impuestos que se han gestado los últimos años para las personas más ricas a nivel global, ajustándolos a la realidad nacional en caso de que se observen buenos resultados. 8) Estudiar la aplicación de impuestos a las plataformas digitales y analizar eventuales modificaciones conforme a la respuesta de las empresas corporativas.

## Bibliografía

- Cámara de Comercio Colombo-Americana. (2021). *Retos para el crecimiento de la economía colombiana y la reforma tributaria*. <https://amchamcolombia.co/business-mail/edicion-162-agenda-tributaria-2021/retos-para-el-crecimiento-de-la-economia-colombiana-y-la-reforma-tributaria/>
- ICRICT. (2021). *Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation*. <https://www.icriect.com/press-release/2021/10/12/icriect-open-letter-to-g20-leaders-a-global-tax-deal-for-the-rich>
- Lora, E. y Mejía, L. (2014). Reformas para una Colombia Pos-Covid-19. *Fedesarrollo*.
- Martner, R. (2021c, 22 de julio). *Foro “Políticas tributarias internacionales y la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Mendoza, V. (2020). Impuestos a la riqueza, la propuesta para que el mundo supere la crisis Covid-19. *Selección Forbes 2020*. <https://www.forbes.com.mx/economia-propuesta-impuestos-riqueza-covid-19-oxfam-icrit/>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022, agosto). *Reforma Tributaria para la Igualdad y Justicia Social*. Exposición de Motivos.
- Ocampo, J. A. (2021c, 22 de julio). *Foro “Políticas tributarias internacionales y la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE]. (2021). Education at a Glance 2021. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b35a14e5en.pdf?expires=1658763465&id=id&accname=guest&checksum=BF56E3747C8E5507EE-38B68ACB9947CA>

Vargas, C. (2021c, 22 de julio). *Foro “Políticas tributarias internacionales y la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.





**Título:** *Agua*  
**Técnica:** Fotografía  
**Autor:** Abigail Fince Báez (Colombia, 2023)  
**Galardón:** Mención de honor

**Justificación de la autora:**

Soy una joven wayuu perteneciente a la casta Ipuana, estudio en el Colegio Camino Verde en zona rural de Uribia-la Guajira. Decidí participar en esta convocatoria cuando una estudiante de una universidad en Bogotá me alentó a hacerlo. La foto se llama *Agua*, y en esta se puede ver como una de mis compañeras nos llena el balde de cada una, con agua de un tanque de reserva. El tanque lo llena un camión que llega ciertos días al colegio, aunque hay ocasiones donde no llega y debemos ahorrar aún más el agua; ahorrar agua... Nosotros tenemos un balde de agua para cubrir nuestras necesidades de todo el día, y en otras partes del país, y del mundo, una persona puede usar más de cien litros de agua solo para llenar una tina y darse un baño de diez minutos. Nos piden que ahorremos agua cuando allá afuera malgastan, en un instante, lo que nosotros usamos en meses. Todos deberían saber esto, saber cómo vivimos nosotros, saber que los niños de la Guajira somos reales y no vivimos en otro país, o en otro universo lleno de desigualdad. Todos estamos habitando el mismo territorio, pero, por culpa de unos cuantos que solo piensan en su satisfacción, nosotros vivimos la desigualdad; sí necesitamos agua, pero más necesitamos de su *empatía*.

# Capítulo 8.

## Documento de política pública

### Recomendaciones de política tributaria para mitigar la desigualdad<sup>101</sup>

Es indudable que existe un consenso entre los académicos y especialistas tributarios acerca de la necesidad de realizar en Colombia una reforma tributaria progresiva que perdure en el tiempo y solución de fondo los problemas de recaudo para el equilibrio fiscal. Esta debería tener en cuenta aspectos como facilitar la simplicidad, crear un ambiente de confianza y de seguridad jurídica para los inversionistas, servir de mecanismo a fin de incrementar la competitividad para el crecimiento económico y la generación de empleo, aplicando los principios básicos de equidad y progresividad en procura de que la tributación contribuya a reducir los niveles de desigualdad que afectan de manera ostensible a la sociedad y a la economía colombiana.

---

<sup>101</sup> Este documento surge a partir de las discusiones lideradas por Uniandinos, las cuales fueron tratadas en los anteriores capítulos, donde paneles de expertos daban sus opiniones de cómo mejorar el Estatuto Tributario y acerca de políticas adicionales que podrían ser útiles para una Colombia más equitativa y justa. Las recomendaciones aquí entregadas constituyen un resumen de las recomendaciones previamente realizadas; para más detalle, se debe remitir a los capítulos previos.

Por esa razón, el tema tributario, con énfasis en su incidencia en la desigualdad, fue escogido por el Grupo Desigualdad Colombia de la Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes (Uniandinos) con el propósito de adelantar un análisis detallado y profundo a través de la realización de cinco foros efectuados durante 2021. El primero, denominado “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”, contó con la participación de Sergio Clavijo, profesor de cátedra en la Universidad de los Andes, exdirector de la Anif y excodirector de la Junta Directiva del Banco de la República y María del Rosario Guerra, profesora en la Universidad del Rosario y el Cesa, y senadora en la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado e investigadora de diferentes organismos multilaterales. En el segundo conversatorio, “Desigualdad en Bogotá y reforma tributaria”, participaron: Jorge Iván González, exdecano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional y exdirector del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID); Ricardo Bonilla González, miembro de la Comisión Tributaria del Gobierno Nacional y exdirector del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID); Fabio Arias, fiscal de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT); y Pedro Rodríguez Tobo, exsecretario de Hacienda de Bogotá. El tercer foro se denominó “Desigualdad y reforma tributaria y fiscal en las regiones” y tuvo la participación de Cecilia López Montaña, exsenadora de la República, exministra de Medio Ambiente, exministra de Agricultura, exdirectora del Departamento Nacional de Planeación, exdirectora del Instituto de Seguros Sociales y exdirectora del Programa de Empleo de la Cepal; Manuel Fernández Ariza, presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio de Barranquilla; Jorge Enrique Espitia Zamora (q. e. p. d.), excoordinador de gestión en la Contraloría General e integrante del Centro de Pensamiento de Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia; Saúl Mindiola, indígena arhuaco (nativo de la Sierra Nevada) e investigador del PNUD; y Ramiro Guerrero Carvajal, actual decano de la Escuela de Economía y Finanzas en la Universidad Icesi. El cuarto foro, “Evaluación com-

parada de recientes reformas tributarias y la desigualdad”, contó con las opiniones de Juan Camilo Restrepo Gómez, exsenador de la República de Colombia y exministro de Hacienda, de Minas y Energía y de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia; José Antonio Ocampo, exministro de Hacienda y de Agricultura, y exsecretario ejecutivo de la Cepal; Iván Marulanda, exsenador de la República, exsecretario general de la Andi y exalcalde de Pereira; y Bruce Mac Master, Presidente de la Andi y exdirector del Departamento para la Prosperidad Social (DPS). Por último, en cuanto a este tema se refiere, se realizó el quinto foro: “Tributación a nivel internacional y la desigualdad”, con la participación de José Antonio Ocampo, Claudia Vargas, jefe de la Oficina de Tributación Internacional de la Dian, y Ricardo Martner, jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

De esta forma, se realizaron cinco conversatorios con la participación de expertos del más alto nivel y de una reconocida experiencia en el tema tributario, además de representantes de diferentes gremios y entidades académicas y de la sociedad civil provenientes del sector público y privado, así como de diversas tendencias ideológicas.

Por otra parte, con el fin de cerrar el análisis de las reformas tributarias ocurridas en entre 2021 y 2022, se estudió el alcance y resultado de la reforma tributaria propuesta por el Gobierno del presidente Petro y del ministro de Hacienda José Antonio Ocampo. Con este panorama completo, se presenta un resumen de las recomendaciones de cambios posibles en las políticas tributarias, las cuales podrían llegar a tener impactos adicionales en la mitigación de la desigualdad.

## **Propuestas para tener en cuenta en una próxima reforma**

De manera general, se puede observar en el recorrido del libro que hay problemáticas persistentes en la historia de Colombia hasta hoy día. Por lo anterior, es importante no solo generar las reformas en el presente, sino pensar a futuro para evitar que tales problemáticas se repitan y corregir las ya existentes. Por ejemplo, la actualización del catastro es una de las recomendaciones que se reitera misión tras misión, por lo que se debe agilizar la culminación de ese proceso y garantizar un sistema que actualice de manera automática el valor de los predios a partir de una base ya conformada. Asimismo, se destacaron aspectos que deben ser tenidos en cuenta en el momento de elaborar y discutir una reforma tributaria, como la legitimidad y la confianza, las cuales no pueden ser desconocidas en ninguna circunstancia<sup>102</sup>. Respecto a este punto, se espera que a través de la última reforma se consiga legitimidad en la medida en que los más ricos paguen proporcionalmente más que las clases medias y pobres; y además se observe un esfuerzo real y contundente de parte de las autoridades tributarias para minimizar la elusión y la evasión, y mostrarle a la opinión pública una mejora en la distribución de la carga tributaria en el marco de los principios de equidad y progresividad contemplados en la Constitución nacional.

Por lo demás, es importante que, al contratar en el futuro nuevas misiones, los expertos no tengan una visión exclusivamente técnica, sino también una visión amplia de la realidad económica, política y social del país, de modo que se analicen las problemáticas y oportunidades desde otras perspectivas; por ejemplo, se requiere profundizar en la seguridad social como un aporte que debe ser cobrado de manera progresiva. Sería útil que la próxima comisión

---

<sup>102</sup> En cuanto a la confianza, se debe tener presente no mentir en cuestiones de temporalidad de los impuestos.

de estudios tributarios determine las bases de la tributación sin beneficios tributarios, de modo que se pueda calcular de una mejor manera el gasto tributario de la nación con los diferentes sectores o personas<sup>103</sup>. Asimismo, se debe determinar cuál es el escenario base desde el cual se deberían calcular las tasas efectivas de tributación para cada sector.

## **Impuesto a la renta para las personas naturales**

- Empezar con un aumento de la tarifa marginal máxima a la cédula general de 39% a 41% a las personas de ingresos más altos y con una reducción a 380 millones COP (10 mil UVT) el último escalón. Existiría campo para estudiar además si las escalas, las determinaciones de los ingresos y las tarifas máximas son suficientes, porque aún no representan un nivel de equidad razonable.
- Establecer una tasa efectiva mínima de tributación para las personas naturales.
- Aplicar tarifas de dividendos más progresivas (ver subtítulo adelante).
- Evaluar y definir las exenciones, los ingresos no constitutivos de renta y reevaluar los costos y gastos deducibles (ver subtítulo adelante).
- Crear impuestos a bienes de consumo, en especial a bienes de lujo o suntuarios (ver subtítulo adelante).
- Determinar los impuestos a las altas pensiones.

---

<sup>103</sup> En busca de una mayor fiscalización de parte de la ciudadanía.

- Subir las tasas al capital que en la actualidad son efectivamente bajas (ver subtítulo adelante).
- Crear un mecanismo automático que active una sobretasa al impuesto sobre la renta de 10% para personas con ingresos superiores a 64 millones COP anuales, de 5.3 millones COP mensuales aproximadamente. Este rubro se activaría solo en casos extraordinarios, por ejemplo, ante una calamidad pública, emergencia económica y social, pandemias y similares, lo cual evitaría los problemas de temporalidad por necesidad urgente y manifiesta de recursos como los originados en los hechos de 2020-2021, además de funcionar como herramienta contracíclica.
- Aumentar los escalones y las tarifas de los escalones superiores de renta de personas naturales. Frente a este punto, la reforma de Carrasquilla puede ser una guía<sup>104</sup> para establecer, además, un diálogo con la ciudadanía y las personas representativas de diferentes sectores respecto al establecimiento de un escalón inferior, de modo que las tasas no inicien tan abruptamente<sup>105</sup>.
- Expandir la guía de la Comisión de Beneficios Tributarios con un panorama base de la tributación de las personas naturales, es decir, sin gastos tributarios, sobre el cual se calculen los beneficios tributarios que se le están dando a cada contribuyente.
- Evaluar, según el criterio base, cuál debería ser la tasa razonable aplicable a los ingresos más altos, de forma que se discuta la de-

<sup>104</sup> Cabe recordar que en la historia de Colombia se han tenido tasas superiores al 50%, y en el mundo, cuando se han tenido situaciones de crisis, se han cobrado tasas hasta de más del 80%.

<sup>105</sup> Aunque se aumenta marginalmente, pasar de 0% a 19% es una aceleración considerable. Se podrían considerar escalones del 5% y/o del 10%. Sin embargo, cabe tener presente que, aunque no se genere cobro, muchas personas pagan a un contador para la generación de su declaración de renta, lo cual puede representar un costo bastante alto para aquellas personas de bajos o medianos ingresos. Adicionalmente, se debe contar con que muchas personas no tienen acceso a un computador o a Internet, lo que incrementaría aún más los costos.

terminación de una tasa efectiva mínima de tributación para las personas naturales.

- Retomar la aplicación del impuesto a la renta para las pensiones altas en una próxima reforma tributaria. En principio se considera razonable la propuesta inicial de la reforma 2022 que finalmente se archivó.
- Analizar la cédula general de las declaraciones de renta de las personas con mayores ingresos, verificando la razonabilidad de sus costos, gastos, ingresos no constitutivos de renta, deducciones y exenciones, a fin de validar que no se esté incurriendo en prácticas de evasión o elusión. En especial, se sugiere una revisión de las personas de los milciles más altos que declaran ingresos no laborales o de capital, como también evaluar las notorias diferencias entre los ingresos brutos y las rentas líquidas gravables de estas cédulas.

## **Impuesto al patrimonio para las personas naturales**

- Aumentar las tasas para el impuesto al patrimonio de personas naturales y reducir los montos a partir de los cuales se aplican tales tarifas, de manera que empiece con una tarifa marginal de más de dos mil millones COP al 1% y más de cinco mil millones COP al 2%.
- Evaluar la pertinencia de un impuesto temporal de activación automática que tenga una tarifa del 0.5% ante patrimonios mayores a mil millones COP, teniendo en cuenta la desactualización de catastro y el patrimonio exento originado en la vivienda propia. A corto plazo, convertir en permanente la tarifa del 1.5%, ya que esta se estableció de manera temporal en la reforma tributaria de 2022.

- Evaluar la posibilidad de utilizar en Colombia la herramienta aplicada en algunos países desarrollados: que la institución tributaria pueda hacer una revisión de los activos de las personas, por ejemplo, visitar a los hogares para determinar patrimonios y posibles ingresos.

## **Impuesto a la renta para las personas jurídicas**

- Bajar el impuesto para las microempresas al 15%; para las pequeñas, al 20%; y para las medianas, al 22%, además de mantener temporalmente el impuesto a las grandes empresas, para luego llevarlo a 32%. Se deben generar normas de fiscalización y penalización fuertes para evitar la escisión de compañías y otros mecanismos de evasión y elusión. Evaluar la aplicación a corto plazo de una tarifa de 30% para las pequeñas y medianas empresas, en tanto se crean mecanismos de fiscalización efectivos. Tener presente que una tasa nominal del 35% es una mala señal para la inversión extranjera y, aunque la tarifa efectiva sea considerablemente más baja, la señal inicial puede ser fundamental para las decisiones de inversión.
- Seguir estudiando los beneficios económicos y sociales de las exenciones (eliminarlos en caso de no tenerlos) y aplicar un esquema similar para la definición y las modificaciones a los ingresos no constitutivos de renta y demás denominaciones que reduzcan la renta líquida gravable. Para el cálculo efectivo de los beneficios tributarios, se requiere un escenario base<sup>106</sup>, como lo sugirió la Comisión de Beneficios Tributarios.
- Revisar si la tarifa efectiva pagada por el sector financiero continúa siendo menor a la de los otros sectores, según lo expresado la Comisión de Expertos tributarios 2021, después del cambio y

---

<sup>106</sup> Un escenario base significa uno que no tiene beneficios tributarios y mediante el cual se pueden cuantificar tales beneficios.

la implementación de la última reforma tributaria. En caso de tener una respuesta negativa, estudiar la base gravable desde la cual aplica la sobretasa y, eventualmente, disminuir el monto para aquellas entidades con más de dos mil millones COP de renta gravable.

- Revisar las tasas efectivas que pagan cada una de las cédulas u otros ingresos, por ejemplo, la de capital<sup>107</sup>.
- Comparar los costos y gastos de las empresas de un mismo sector que presentan grandes diferencias en su composición a pesar de tener ingresos relativamente similares o que no guardan una relación de proporcionalidad, de tal manera que la tarifa aplicada resulta siendo muy baja, a fin de determinar posibles manejos de elusión o evasión.
- Garantizar la eficacia de las anteriores medidas a través de un diálogo con el sector informal para atraer empresas al sector formal.
- Constituir equipo especial o independiente de la Dian que apoye a las pymes y a sus contadores o creadores en la comprensión y el funcionamiento de los impuestos, cómo interpretarlos y pagarlos aprovechando oportunidades en el marco de lo legal, teniendo en cuenta los beneficios tributarios y los programas financieros a los que acceden las grandes empresas, con lo que actualmente se configura una especie de competencia *desleal*.
- Estudiar mecanismos que cuiden los ciclos de las bonanzas, aumentando los impuestos para las empresas que produzcan las materias primas extractivas. Sin embargo, se requiere la imple-

---

<sup>107</sup> Para Clavijo (2021c), estas son absolutamente bajas, y da como ejemplo que, mientras el trabajador puede pagar impuestos del 30%, el capital podría estar pagando tarifas entre el 10% y 15%. Asimismo, para esta propuesta es indispensable poder determinar un ingreso neto, libre de beneficios tributarios, para la buena determinación de las tarifas efectivas.

mentación de mecanismos de ahorro y estabilización de precios para la generación de políticas contracíclicas. Estos recursos podrían utilizarse para pagar deuda, de modo que se libere espacio para cuando se necesite acudir a esa fuente de financiamiento o se pueda utilizar para un ahorro de estabilización.

- Evaluar el comportamiento de los regímenes simples de tributación, especialmente su efectiva utilización por parte de las pymes y el monitoreo constante de las grandes que se acojan a este régimen.
- Analizar la pertinencia de las sobretasas en el evento de seguir con tarifas de renta efectivas reducidas para algunos sectores que no representen mayor beneficio para la sociedad.
- Retomar la aplicación del impuesto a las actividades adicionales de las iglesias que no brinden bienestar social al no revertir las utilidades, considerando que podría ser una forma de evasión o elusión.

## **Impuesto a ganancias ocasionales**

- Evaluar la respuesta de la población al cambio de aumentar a 15% el impuesto a las ganancias ocasionales, determinando si la propuesta inicial de 2022 de incrementar en mayor medida la tarifa podría haber resultado en una mejor distribución, sin perjudicar de una manera sustancial la eficiencia. Asimismo, revisar la tarifa del 20% para loterías, rifas, apuestas y similares, como también aplicar esta política de manera escalonada con impuestos marginales, además de revisar las formas de aumentar las ganancias ocasionales efectivamente gravables<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Espitia (2021c) muestra que el 58% se presenta como costo y el 9% como ganancias exentas, costos y exenciones que pueden ser discutidos.

- Estudiar con detenimiento si gastos tributarios son completamente justificados o solo son instrumentos para reducir el pago de los impuestos de las ganancias ocasionales. Este mismo cuestionamiento se debe hacer en cada una de las cédulas y con cada uno de los mecanismos que pueden disminuir la renta líquida gravable.

## **Beneficios tributarios**

- Establecer límites a los beneficios tributarios<sup>109</sup>. Ya se dio un inicio a ese proceso con la reforma de 2022; sin embargo, hay que seguir trabajando en la determinación de beneficios tributarios, sus límites y la contabilización del gasto tributario y su costo de oportunidad.
- Evaluar el desmonte del gravamen a los movimientos financieros para personas jurídicas, a fin de incentivar la formalización.
- Eliminar el trato preferencial en favor de algunas profesiones como el personal diplomático, los magistrados de los tribunales, fiscales, procuradores judiciales y jueces.
- Derogar o modificar beneficios aprobados en la Ley 2010 de 2019, como limitar la deducción del IVA a la importación, for-

---

<sup>109</sup> Respecto a este punto, la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) hizo un buen análisis que debe ser tenido en cuenta y profundizado. Entre los puntos relevantes por evaluar están: 1) las numerosas exenciones e ingresos no constitutivos del impuesto de renta. Por ejemplo, entre los ingresos no constitutivos de renta se pueden encontrar sueldos de diferentes labores, ventas de acciones de una compañía, productos de seguros de vida, dividendos, entre otros. Estos ingresos no constitutivos de renta y exenciones están presentes en diversas cédulas, además en las ganancias ocasionales, por lo que deben ser estudiadas al detalle. 2) El pago que los empleadores pueden hacer mediante aportes a fondos de pensiones privados, seguros de salud y gastos educativos para sus empleados que no se encuentran gravados. Para tal efecto, se podrían delimitar topes (tanto de aportes como según ingreso de las personas), para los cuales los empleadores puedan hacer dichos aportes no gravados (excluyendo a fondos de pensiones, de modo que estos sean gravados en una estructura Exento Gravado, EET), y así evitar finalmente subsidiar a los de mayores ingresos. 3) La constitución de un equipo de apoyo técnico.

mación, construcción o adquisición de activos fijos reales productivos al 15%, la cual permitía una deducción del 100% del IVA. Este hecho puede ser técnicamente positivo porque permite un incremento en la inversión en el país. Sin embargo, se debería enfocar en aquellas empresas que, sin este beneficio, no realizarían inversiones, además del costo fiscal que tendría esta política, y determinar si podría ser mejor focalizada a través de gasto público.

- Evaluar los articulados que determinan los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional. Por ejemplo, en el caso de personas naturales, revisar los sueldos de militares, policías, jueces y fiscales; los beneficios adicionales por la venta de acciones de una compañía que cotice en la bolsa de valores; las participaciones y los dividendos; la prima en colocación de acciones o de cuotas sociales; la utilidad en la enajenación de acciones, capitalizaciones no gravadas para los socios o accionistas y la distribución de utilidades por liquidación, entre otros temas.
- Crear un equipo de apoyo técnico especializado y conocedor que en particular realice la evaluación y el análisis de nuevas propuestas o decisiones en materia tributaria, para minimizar los efectos del *lobby* político y sus incentivos perversos.
- Evaluar los resultados de la modificación al artículo 23 de la Ley 383 de 1997 que limita los beneficios fiscales, en la medida en que no se pueda generar más de un beneficio tributario por el mismo hecho económico, medida que sería positiva.
- Analizar las rentas exentas laborales como los aportes a fondos voluntarios de pensión, aportes a cuentas AFC, indemnizaciones, pensiones, cesantías, algunos seguros, entre otros. En especial la reforma a la tributación de las pensiones debe ser discutida, diálogo que se debe dar con la ciudadanía de una manera informada y cuidadosa al constituir una reforma impopular. Un

punto por profundizar es si la persona aportante realmente lo hizo con el monto suficiente para la pensión que está disfrutando. Asimismo, se requiere evaluar los gastos tributarios generados por el pago de salud o educación, los cuales normalmente benefician a las personas de mayores ingresos.

## **Impuesto a las plataformas digitales**

- Promover la equidad horizontal entre empresas, incluyendo las plataformas digitales, a través de la tributación a las personas con presencia económica significativa, planteada en la reforma 2022.
- Revisar la propuesta de aplicar una tasa consistente con el escenario internacional del 3% sobre ingresos brutos<sup>110</sup>, en especial para las grandes compañías. Dependiendo del resultado de esta regulación, se debe evaluar el aumento de la tasa o hacerla marginalmente creciente, según el tamaño de la empresa.

## **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

- Cobrar a los contribuyentes de ingresos más altos una tarifa del 19% sobre el estimado que hace el DANE del consumo de dichos hogares, la cual se imputaría en la respectiva declaración de renta de estos contribuyentes<sup>111</sup>.
- Tener en cuenta la idea de Uruguay de, a mediano plazo y con apoyo tecnológico, darle a cada persona un cupo exento según su ingreso. En el caso de Colombia, se debe considerar no solo a la población pobre para que sea beneficiaria de estos auxilios, sino también a las personas vulnerables. Asimismo, a mediano plazo, luego de hacer uso de las herramientas tecnológicas, se podría seguir la recomendación de la Comisión de Expertos Tributarios

<sup>110</sup> Medida que, según los autores, podría recaudar cerca del 0.1% del PIB (Garay, 2021c).

<sup>111</sup> Este hecho generaría 0.7 billones COP adicionales al año (Garay, 2021c).

(2021), la cual planteaba que en ese horizonte de tiempo resultaría necesario reconsiderar el monto de la compensación del IVA, eliminar las exclusiones y exenciones del IVA, salvo por las exportaciones y por la canasta de bienes básicos, e incrementar la tarifa reducida a un rango entre 10% y 12%; además de eliminar de la lista de bienes que reciben un tratamiento especial el tabaco y las bebidas alcohólicas y azucaradas, que, por un lado, generan externalidades sanitarias negativas y que, por otro, son una fuente importante de recursos para las finanzas del Estado.

- Revisar el IVA de bienes de lujo, con la posibilidad de crear una sobretasa a esos productos, evaluar la imposición de la declaración en caso de importación y, en general, diseñar otros mecanismos de control de evasión y elusión. Asimismo, revisar los artículos 512-3, 512-4 y 471 del Estatuto Tributario (derogado por la Ley 1607 de 2012, artículo 198).
- Eliminar las exclusiones y exenciones del IVA, salvo para las exportaciones y la canasta de bienes básicos, e incrementar la tarifa reducida a un rango entre 10% y 12%.
- Desmontar los tratos especiales que tienen las zonas francas respecto al IVA.
- Eliminar los tres días sin IVA, práctica que no debería volver a considerarse, teniendo en cuenta que genera una cultura de elusión y produce un déficit en el recaudo.
- Considerar la generación de tarjetas personalizadas que eximan del IVA, y, una vez la cobertura en infraestructura tecnológica se haya conseguido, establecer esta medida en todo el territorio.

## **Impuesto a los dividendos**

- Revisar las modificaciones a la determinación del ingreso no constitutivo de renta de personas naturales.
- Reducir los incentivos a la evasión y la elusión mediante, entre otras medidas, la aplicación de una tarifa del 20% a personas jurídicas unipersonales y a otras sociedades por acciones simplificadas (SAS) que sirven como puente a la elusión de los gravámenes a los dividendos. Adicionalmente, sancionar las prácticas de constitución de nuevas empresas para evitar la declaración de ingresos por ese concepto.
- Evaluar el impacto del cambio de tarifa sobre los dividendos dispuesto en la reforma de 2022 y su inclusión en la cédula general, en especial el efecto en la distribución de dichas rentas en los milciles de ingreso, en orden a determinar el mantenimiento de la nueva tasa.

## **Impuesto a herencias, legados y donaciones**

- Establecer un impuesto a las herencias de manera diferencial a las ganancias ocasionales, adoptando mecanismos de control para evitar la evasión y elusión, con tarifas entre 10% y 33% para herencias superiores a los cuatro mil millones COP y hasta cien mil millones COP y con incrementos marginales<sup>112</sup>. Este impuesto podría iniciar desde montos mucho menores, considerando la baja proporción de personas que pueden llegar a heredar más de cuatro mil millones COP.

---

<sup>112</sup> Este es un impuesto que debería ser comunicado de una manera muy transparente a la población. Es primordial que su objetivo de equidad sea claro, precisando a quiénes afectaría exactamente y sobre qué montos aplicaría. Este impuesto recaudaría 0.5 billones (Garay, 2021c).

## Tributación verde y saludable

- Establecer impuestos más altos a los vehículos de alta gama y otros bienes de consumo de lujo o suntuarios.
- Considerar recomendaciones de la Comisión de Expertos Tributarios (2021) como la de elevar las tarifas que se pagan en Colombia por emisiones de carbono y la incorporación del impuesto al carbón. Se debe tener en cuenta que los impuestos verdes suelen recaer en forma más que proporcional sobre la población más pobre, por lo que se debe analizar la aplicación de algún mecanismo de compensación por ese factor.
- Acompañar el nuevo impuesto a las bebidas azucaradas con una campaña de concientización sobre los riesgos de estos alimentos<sup>113</sup>, debido a los problemas sociales y de salud que generan este tipo de productos. Sin embargo, se recomienda revisar la forma en que esto se implementó en la reforma 2022, especialmente porque, al generar incrementos particionados a través de los años, se puede perder el efecto disuasivo que se espera al incrementar el precio. La Organización Mundial de la Salud sugería un aumento del 20%, por lo que se propone seguir esta recomendación en caso de que la política implementada no resulte como se esperaba. Asimismo, se debe evaluar el tope desde el cual las personas naturales están obligadas a pagar dicho impuesto de 424 millones COP de ingresos brutos, considerando que este hecho podría invalidar la política inicialmente planteada.
- Considerar la afectación a personas pobres y vulnerables, en tanto cambian los hábitos, y analizar su compensación eventual con gasto público por el probable incremento de precios.

---

<sup>113</sup> Garay apoya esta propuesta y afirma que la misma traería un recaudo adicional de 0.3 billones (Garay, 2021c).

- Compensar mediante gasto público la afectación a personas pobres y vulnerables por el incremento de precios con ocasión del nuevo impuesto a los alimentos azucarados.

## **Fiscalidad, evasión y elusión**

- Terminar el proceso y hacer extensiva la implementación de la facturación electrónica, ya que esto promueve la formalización y la fiscalización. Adicionalmente, hacer uso de esta información para detectar evasores.
- Tener mayor precisión y transparencia a la hora de evaluar las medidas de eficiencia de la Dian.
- Firmar tratados de intercambio de información como una solución contra la evasión<sup>114</sup>. Estos acuerdos son alternativas que atemorizan a los evasores fiscales y permiten una mayor supervisión, pues facilitan que Colombia tenga acceso al valor de los depósitos y activos en otros países, y así confirmar con los valores declarados en el país.
- Liderar una iniciativa latinoamericana que obligue a generar intercambios de información con países que sean posibles paraísos fiscales, llevando al cierre de intercambios financieros o comerciales como penalización en caso de que no se concrete ese apoyo.
- Aumentar la fiscalización sobre los gastos de consumo como gastos deducibles, a fin de controlar la práctica de usar ese mecanismo para disminuir los impuestos que se deben pagar. Aunque este hecho ya fue tomado en la última reforma tributaria,

---

<sup>114</sup> Clavijo (2021c) menciona que en la actualidad se están firmando acuerdos de cruce de información; por ejemplo, el Foreign Account Tax Compliance Act (Fatca, por sus siglas en inglés), con Estados Unidos, o los suscritos con Panamá y la OCDE.

debe ser igualmente estudiado y evaluado para confirmar que no se utilicen mecanismos similares.

- Crear penas más fuertes contra la evasión, retirando del Estatuto Tributario las veces que puede incurrir un sujeto en evasión, adicionando multas crecientes según el monto evadido, disminuyendo los montos desde los cuales hay penalización por evasión –actualmente mil SMMLV– y con fiscalizaciones mucho más fuertes contra la elusión y la evasión, como también evaluar el monto desde el cual se genera esta sanción.
- Detallar de manera comparativa los gastos de administración, de distribución, financieros y los costos que presentan las personas naturales o jurídicas en la declaración de renta, pues, cuando se analizan contribuyentes similares, existe una alta heterogeneidad en el manejo de estos rubros. Adicionalmente, evaluar si es factible obtener mayor detalle en la declaración de renta para detectar y evitar esas prácticas, por ejemplo, con una separación detallada de costos, deducciones y gastos.
- Analizar los impactos de la última normalización tributaria autorizada y de la reducción de intereses pactada en la última reforma tributaria de 2022.
- Crear una Unidad de Denuncia Ciudadana, donde las personas sean fiscalizadoras de los impuestos de la nación y tengan un incentivo preestablecido claro y que se difunda por medio de los distintos medios de comunicación, para que se vuelva una práctica extendida. Lo anterior teniendo en cuenta que no es usual el ofrecimiento y pago de recompensas por denuncias de evasión y contrabando por parte de la Dian, aunque esta una de sus funciones. Esta unidad serviría para hacer seguimiento a dichas denuncias y verificar el pago de las recompensas (Villabona, 2023).

- Imponer que ninguna operación de más de quince millones pueda hacerse en efectivo. Esta regulación debe ir acompañada de una normatividad clara para reducir los costos que las instituciones financieras pueden empezar a cobrar o que ya están cobrando. (Villabona, 2023).

## **Necesidad de manejar en forma austera y razonable el gasto público**

- Otorgar facultades extraordinarias al presidente de la República de manera temporal para la unificación y reubicación de responsabilidades de entidades públicas, especialmente teniendo en cuenta que existe duplicación de tareas entre organismos.
- Disponer de forma permanente un nivel de gasto público social, con prioridad en los subsidios a la generación de empleo y a la formación de capital humano a través de la educación superior.

## **Recomendaciones adicionales**

- Crear un mecanismo automático de subsidio a la nómina a través de una cuenta del Estado para que, si es necesario, las personas generen un crédito voluntario en coyunturas como la del Covid-19, con tarifas del 2%, 5% y 10% de su salario, recursos que les serán devueltos una vez solucionada la emergencia. Considerando que el 30% de las pymes no pudo mantener el nivel de empleo durante la pandemia, este podría ser un mecanismo óptimo, además de otras alternativas de financiación que se requieran.
- Ser transparente no solo en el cómo se obtendrán los recursos, sino también en el cómo se gastarán, punto que no fue tenido en cuenta en la propuesta a la reforma de 2022.

- Seguir mejorando los criterios y mecanismos de focalización, como también revisar los cruces de información entre instituciones que requieran de legislación para aumentar su eficiencia.
- Garantizar los servicios públicos y bienes y servicios primordiales que una persona podría requerir para salir de la pobreza.
- Proyectar ingresos futuros como resultado de la generación de buenas inversiones en el presente, por ejemplo, en activos o en inversiones orientadas a brindar equitativamente en el territorio colombiano educación de calidad y otros servicios básicos y necesarios para el desarrollo, como Internet o el acceso a herramientas tecnológicas.
- Transferir en forma obligatoria información entre instituciones del gobierno, de manera rápida y eficiente, mecanismo que debe ser revisado constantemente para verificar su cumplimiento, de modo que permita formular mejores políticas públicas con carácter integral. En especial, cumplir la obligación de la Dian de enviar los datos de los impuestos que administra a solicitud del Ministerio de Hacienda en caso necesario.
- Evaluar a mediano plazo la forma de remplazar el ICA por mejores impuestos que se cobren sobre las utilidades y no sobre el ingreso bruto.
- Hacer una revisión de los incentivos o gastos tributarios por cédula existente, de modo que se identifiquen las razones por las cuales existe una distribución tan marcada en ganancias de capital y ganancias no laborales en los altos ingresos, y sobre esa base definir medidas específicas.
- Analizar la adopción de medidas dirigidas a contar con un Estado bien financiado, para que se pueda invertir en temas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, en infraestruc-

tura, en educación para todas las edades y en la modificación de su matriz energética. Se requiere de un Estado que garantice ciertas complementariedades o reúna las inversiones necesarias para que los proyectos se puedan llevar a cabo de manera rentable.

## **Propuestas de impuestos en Bogotá y centros urbanos**

### **Impuesto predial**

- Aumentar la tarifa máxima del impuesto predial a un quince por mil, dividiendo más franjas respecto a las actuales<sup>115</sup>; generar una valorización más precisa de los predios<sup>116</sup> y realizar una fiscalización de los arriendos, bien sea a través de medios electrónicos o de una regulación más estricta, a partir de mejorar la contabilidad y la fiscalización.
- Agilizar la actualización del catastro y adelantar una cuidadosa validación previa a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de equidad y proporcionalidad.
- Plantear una mayor progresividad a través del cobro diferencial por número de inmuebles: una tarifa para el primer inmueble, otra más alta para el segundo, otra para un tercero y así sucesivamente. Las tarifas se pueden llevar hasta un 20 o 22 por mil, tomando como ejemplo otros países y definiendo una base de valor exenta para no afectar a la clase media.

<sup>115</sup> Por ejemplo, la tarifa máxima en Bogotá es de 12.3 por mil para inmuebles que superen los 1717 millones COP, de modo que se podría dividir más esta base con nuevas escalas y poner escalones tributarios más altos.

<sup>116</sup> Es importante tener en cuenta que, según el acuerdo 756 de 2019, el impuesto predial no puede aumentar más que el IPC + 8 puntos porcentuales o, para el caso de los estratos 1 y 2, tan solo el IPC.

- Generar un Gini inmobiliario.
- Reglamentar que las empresas no tengan propiedades residenciales, ya que son personas las que viven en ese tipo de propiedades y no las empresas, teniendo en cuenta que esta es una forma de trasladar el impuesto de personas naturales a las empresas a través de deducir costos y gastos adicionales<sup>117</sup>. Igualmente, para el cálculo del impuesto al patrimonio, la casa de habitación debería estar a nombre de una persona natural y no de una jurídica. Adicionalmente, se propone que ningún consumo sea deducible, en razón a que, en la actualidad, por ejemplo, existen arrendamientos o consumos en restaurantes que se descuentan de las declaraciones de renta de personas jurídicas.
- Modificar el acuerdo 756 de 2019, puesto que el impuesto predial no puede aumentar más que el IPC + 8 puntos porcentuales o, para el caso de los estratos 1 y 2, tan solo el IPC. Este artículo debe ser modificado incorporando escalones adicionales, pues hay propiedades que están bastante subvaloradas, de modo que ese acuerdo evitaría que se llegara a su valoración real a corto o mediano plazo. Asimismo, es necesario considerar que el estrato no es una medida de focalización precisa, de manera que se podría conservar el aumento del IPC para personas con Sisbén, y buscar mecanismos de focalización adicionales para aumentar el IPC + 8 puntos, IPC + 20 puntos, y así sucesivamente, según la persona tenga mayores ingresos y se trate de un predio subvalorado, esto es, en menos de la mitad de su valor real.
- Eliminar los descuentos como gastos de las empresas de los arrendamientos incurridos para uso de sus empleados, como también los consumos en restaurantes y cualquier otro gasto de la misma naturaleza.

---

<sup>117</sup> Ricardo Bonilla (2021c) expone que aproximadamente el 10% de los predios de Bogotá están inscritos a nombre de personas jurídicas, algunos en exclusivas zonas.

## Otras rentas

Teniendo en cuenta la alta dependencia que tiene el fisco de Bogotá del impuesto predial y el ICA, revisar las siguientes opciones:

- Buscar otras alternativas de ingresos tributarios y no tributarios, como rentas urbanas, por ejemplo, a través del impuesto a la plusvalía, impuesto de vehículos e impuestos de delineación, con el atractivo adicional para estos últimos de contribuir a una menor congestión y aglomeración de la ciudad.
- Mejorar la facturación electrónica para adelantar una buena fiscalización de los impuestos y en particular de la aplicación del ICA.
- Evaluar la realización de inversiones claves estratégicas para la ciudad, por ejemplo, en el área de las telecomunicaciones, como también analizar la posibilidad de que el Distrito adquiera o realice participaciones de capital en grandes empresas o conglomerados.
- Usar formas de financiación innovadoras, por ejemplo, Tax Increment Financing (TIF, por sus siglas en inglés)<sup>118</sup>.
- Estudiar casos comparativos de ciudades similares que tengan un mayor recaudo para definir unos pasos por seguir más claros y aprovechar lecciones aprendidas. Además, evaluar la generación de administraciones conjuntas de impuestos para difusión de la tecnología desarrollada.
- Imponer a los colegios privados un impuesto que contribuya a la financiación de los colegios públicos, en procura de balancear la inequidad actual.

---

<sup>118</sup> En Medellín se ha desarrollado este tipo de impuestos TIF para financiar obras complementarias del territorio como parte del metro de la 80, el cual se apoyaría con vigencias futuras.

## Gasto e inversión

- Impulsar el tejido industrial y los servicios inteligentes para incrementar el empleo y, consecuentemente, ampliar a mediano plazo la capacidad de tributación y reducir la necesidad de gastos de subsidios y subvención de necesidades básicas. Cada ciudad debe tener claro su potencial.
- Generar incentivos a la formalización, a la generación de empleo y a impulsar la creación de tejidos industriales para completar los eslabones perdidos durante la pandemia.
- Considerar la retoma de políticas sociales como las realizadas con el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron) contratando personas (idealmente jóvenes) para sacarlas de las redes de violencia y pandillaje, ofreciendo programas culturales y recuperando las redes de los barrios.
- Analizar las siguientes actividades: 1) invertir en equipamientos sociales de hospitales, colegios, universidades, jardines, centros infantiles, centros de atención, centros de atención de adulto mayor, habitantes de calle, comedores comunitarios y otros proyectos que aporten a la reactivación y a la creación de empleo en forma rápida. 2) tener en cuenta que la construcción de hospitales y centros de educación, además de generar nuevo empleo, mantiene el empleo vigente, de forma que son importantes en la reactivación a largo plazo. La educación debe ser de calidad, por lo que se necesita una mejor inversión en los estudiantes y docentes (preparación y remuneración, reconociéndoles el esfuerzo).
- Garantizar el buen uso de la información disponible y, para esto, el trabajo conjunto del gobierno con universidades y centros de pensamiento es fundamental.

- Igualar las capacidades con las que salen los estudiantes de colegios privados y públicos: crear impuestos a los colegios privados puede generar un equilibrio necesario para la equidad buscada.

## Desigualdad y tributación en las regiones

En general, se recomienda un rol más activo por parte del Estado respecto al aumento de la tributación y de otros ingresos de los municipios y departamentos, especialmente de aquellos que tienen mayores necesidades, definidas estas como las que presentan una mayor brecha respecto a la media nacional de bienes básicos o servicios trascendentales para el desarrollo del país.

### Impuesto predial y catastro

- Aprovechar que existe un espacio considerable de aumento y redistribución de la tarifa del impuesto predial, teniendo en cuenta que se encuentra en promedio en 7 por mil con un máximo de 16.84 por mil<sup>119</sup>.
- Determinar un impuesto predial altamente progresivo para incentivar el buen uso del suelo, castigar la tenencia de tierras ociosas y la no utilización de las tierras con vocación agrícola<sup>120</sup>.
- Establecer impuestos y tributos que las entidades territoriales puedan aplicar fácilmente o que puedan ser administrados por las gobernaciones o asociaciones de municipios<sup>121</sup> –por ejemplo, el impuesto predial–, cuyos recaudos deben apoyarse en infraes-

---

<sup>119</sup> Se está de acuerdo con Fernández (2021c) en lo referente al potencial del impuesto predial y que puede contribuir a importantes recaudos fiscales territoriales.

<sup>120</sup> Esto teniendo en cuenta que los municipios recaudan apenas el 32.3% del potencial estimado (Fernández, 2021c).

<sup>121</sup> Que estos sean recaudados por un organismo más grande no quiere decir que sea este quien deba repartir los ingresos entre las entidades pequeñas, simplemente funcionaría como un recaudador del impuesto.

estructura tecnológica (*softwares* de cobro), medidas de gestión, recursos y capacidades reales para el cobro, además del apoyo técnico del gobierno central en caso de que se requiera.

- Seguir las recomendaciones del Conpes 3958 de 2019 para la mejora del catastro, teniendo en cuenta, además, el apoyo a municipios que carecen de capacidad institucional, tecnológica y de inversión, que no tienen otras fuentes de ingreso y tienen gran potencial de recaudo. Se debe incentivar a los campesinos para que registren sus propiedades. Finalmente, el gobierno nacional puede generar incentivos a los municipios a través de bonificaciones por la actualización de catastro<sup>122</sup> (Universidad de los Andes, 2022; Comisión de Expertos Tributarios, 2021).
- Acelerar la implementación de forma integral y total a nivel del país del catastro multipropósito. A pesar de los avances significativos alcanzados, es necesario acelerar su implementación de forma integral a nivel del país, a fin de lograr el incremento y cobro justo de los impuestos con destino a los territorios. Se deben evaluar las mejoras realizadas en los últimos años para modificarlas o continuarlas<sup>123</sup>.
- Estudiar la posibilidad de darles un nuevo rol a los notarios, como proponía la reforma de Carrasquilla, para mejorar la fiscalización e igualmente examinar otras opciones.

<sup>122</sup> Es claro que actualizar el catastro será una política que tendrá gran resistencia, teniendo en cuenta que esto incrementará los impuestos, especialmente para aquellos que tienen más activos. Por lo anterior, es previsible que fuerzas políticas saldrán a defender a estas poblaciones, de forma que los municipios deben ser incentivados a la actualización de catastro, pues los mecanismos políticos de presión sobre los municipios deben ser contrarrestados.

<sup>123</sup> El Plan Estratégico Sectorial (PES) y la reforma finalmente realizada por Restrepo (2021), que planteó una acción conjunta entre el Dane, el Igac y Fondane, ha avanzado 73% según el último informe del Igac. A 30 de junio de 2022, según el Igac, el país llegó a una actualización catastral equivalente al 40.31%, esto es, más de 45.9 millones de hectáreas. Se espera evaluar estas políticas, modificar lo que se requiera y continuar con este proceso.

- Tener en cuenta a poblaciones minoritarias que han sido marginadas y/o desplazadas a lo largo de sus vidas para que reciban un trato diferencial. Por ejemplo, las comunidades raizales de San Andrés, que han sido afectadas por la violencia y el narcotráfico, deberían recibir un trato diferencial en los impuestos efectivos a pagar, como quiera que, así vivan en zonas que podrían tener una alta valorización, no tienen capacidad de pagar impuestos equivalentes a los de un negocio hotelero.
- Crear un sistema de corresponsabilidad entre los municipios más pobres y los más ricos, especialmente para ofrecer bienes públicos esenciales –educación primaria y secundaria, salud, acueducto y saneamiento básico–. Esto teniendo presente que doce municipios producen el 50% del PIB, concentran el 36% de la población y recaudan el 64% de los tributos nacionales.

## **Estampilla<sup>124</sup>**

- Eliminar el impuesto a las estampillas paulatinamente y sustituirlo por el recaudo de un catastro actualizado para el predial. A corto y mediano plazo, unificarlas, limitar las tarifas y el número de estampillas (Universidad de los Andes, 2022).

## **Gasto e inversión**

- Canalizar mayores recursos con destino a la Dian, en especial en las regiones, mejorando e incrementando el recurso humano. Impulsar la carrera administrativa y la estabilidad laboral en esa institución. Si bien en la reforma de 2022 se hace un gran avance al respecto, es necesario monitorear y evaluar posteriormente para determinar si es necesaria una mayor inversión o se han corregido las limitaciones iniciales.

---

<sup>124</sup> Para más de 400 municipios, las estampillas son la fuente principal de sus ingresos tributarios y para casi 250 municipios es su segundo tributo más importante. El problema es que esto encarece la contratación pública.

- Profundizar en dos puntos para el desarrollo empresarial y la productividad: primero, la necesidad de potenciar las oficinas territoriales del Departamento Nacional de Planeación; y segundo, replantear la política de descentralización, tomando medidas más severas contra la corrupción a nivel local.
- Potenciar aquellos territorios que no tienen cubiertas las necesidades básicas o realizar inversiones estratégicas para alcanzar el promedio del país<sup>125</sup>, por ejemplo, en educación, considerando que actualmente las regiones con mayores PIB per cápita son aquellas que reciben más transferencias, lo cual perpetúa inequidades.
- Realizar las siguientes actividades: 1) facilitar trámites estatales y tributarios a través de TIC, en especial para territorios carentes de adecuada infraestructura de acceso vial y de comunicaciones. 2) disminuir los actores informales que existen hoy en día, brindándoles los incentivos necesarios para su debida formalización. 3) acudir a las cámaras de comercio, ya que son instituciones que han hecho avances en el objetivo de solucionar las necesidades de cada empresa, según su capacidad, mediante el subsidio de tasas de interés y el apoyo con formación y acompañamiento a la innovación, entre otros servicios.
- Pagar o subsidiar la seguridad social para empleados de las microempresas que mantengan o creen empleos.
- Adelantar los siguientes estudios: 1) determinar las ventajas de cada ciudad y potenciar esas ventajas, por ejemplo, aquellas que

---

<sup>125</sup> Fernández (2021c) cita a Bonet, quién investigó que en Colombia el gasto público por habitante es de 1.5 millones COP; sin embargo, hay algunos municipios que están gastando mil COP por habitante y otros que llegan a los nueve millones COP. Si bien el Sistema General de Participación ha contribuido al desarrollo del país, el aporte es levemente progresivo, y si sigue como va, le tomaría medio siglo para cerrar las brechas importantes en términos de salud, educación y primera infancia, entre otras necesidades básicas.

queden cercanas a los puertos. 2) construir vías principales y terciarias que hagan más productivas a las regiones. 3) activar nuevos cupos de endeudamiento con objetivos claros y medibles de disminución de la pobreza y de generación de empleo.

- Generar un sistema de corresponsabilidad fuerte entre los municipios de mayores ingresos con los de menores ingresos, en especial para ofrecer bienes públicos esenciales como educación primaria y secundaria, salud, acueducto y saneamiento básico.
- Establecer un Fondo de Compensación Regional más robusto y transparente para facilitar la utilización pertinente y oportuna del Sistema General de Regalías, en busca de implementar políticas de desarrollo productivo.
- Informar a la población respecto a la distribución de ingresos de las personas en Colombia, y así incrementar la legitimidad tributaria, para evitar lo que Hvidberg, Kreiner y Stantcheva (2021)<sup>126</sup> denominan *sesgo de centro*.
- Ofrecer oportunidades reales de participación a las minorías en las ramas técnicas y políticas colombianas. Adicionalmente, contabilizar de una mejor forma los aportes de estas minorías a la sociedad, por ejemplo, los aportes al medioambiente de las poblaciones indígenas.
- Continuar con la mirada *a nivel micro* de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Revisar las personas que sobrepasan los límites de las denominaciones de pobreza, mediante la evaluación de lo que hicieron y su estabilidad en la nueva denominación, para evitar que recaigan al escalón anterior.

---

<sup>126</sup> Expertos internacionales en temas de tributación y desigualdad, profesores de la Universidad de Copenhague (la universidad más grande y antigua de Dinamarca) y la Universidad de Harvard.

- Asegurar que las personas consuman, sin excepción, tres comidas al día.

## **Zonas francas<sup>127</sup>**

- Evaluar el IVA general a las zonas francas.
- Tener presentes las recomendaciones de la Comisión de Expertos tributarios (2021):
  - En caso de que el Gobierno Nacional no pueda modificar el tratamiento aplicable a las zonas francas en materia de IVA, no debería autorizar la creación de ninguna Zona Franca Permanente Especial adicional en el futuro.
  - Introducir un sistema que permita a las sociedades de zonas francas diferir el pago del IVA sobre las importaciones.
- Expedir una disposición en materia de derechos aduaneros según la cual los derechos de importación se reembolsan tras la exportación de artículos calificados.
- Garantizar que las empresas ubicadas en zonas francas continúen reportando las rentas gravables y cualquier otra información pertinente a la Dian, de la misma manera que las demás empresas están obligadas a suministrarla.

---

<sup>127</sup> El sistema de zonas francas (ZF) es uno de los más criticados por los expertos, debido a que se considera un mecanismo que puede ser usado para la evasión de impuestos. En términos generales, el efecto del régimen de ZF en el fomento de las exportaciones es muy moderado. Sin tener en cuenta al sector minero, las exportaciones provenientes de ZF únicamente representan el 0.4% de las exportaciones colombianas, según la información suministrada por la Dian (Comisión de Expertos Tributarios, 2021). Por lo anterior, se está de acuerdo con la iniciativa de la reforma tributaria 2022, que buscó eliminar los beneficios tributarios para estas empresas, especialmente para aquellas unipersonales o aquellas que no están siendo empleadas para la exportación, sino que terminaron siendo una competencia injusta para las compañías nacionales que no están en ZF.

- Seguir monitoreando las zonas francas, evaluando si funcionó la idea de la última reforma de cobrar a las exportaciones 20% y a las actividades dentro del país como si fuera una empresa nacional cualquiera, y según eso modificar la normatividad.

## Impuesto mínimo global

- Tomar el liderazgo del conjunto de países en vías de desarrollo que participan en las iniciativas del Impuesto Mínimo Global que se están llevando a cabo y de otras medidas de tributación internacional, dado que se trata de propuestas que se determinan de manera conjunta entre países y no individualmente. Por ejemplo: 1) retomar las discusiones para que el Comité Técnico de Tributación de la ONU se encargue del liderazgo y manejo del tema de la tributación internacional, en razón a que estas propuestas se determinan de manera conjunta entre países y no individualmente, 2) mantener el objetivo de incrementar el impuesto mínimo global, de modo que se llegue al promedio de los países latinoamericanos o africanos, 3) disminuir la base gravable para que un número significativo de multinacionales sea incorporado y se aumente la base sobre las utilidades totales y no solo sobre las residuales, 4) empezar a referirse a las tarifas efectivas pagadas y no a las nominales, especialmente en estos temas de tributación internacional, 5) exigir mayor transparencia por parte de las empresas que reciben apoyo público y que estén obligadas a publicar su reporte país por país (Mendoza, 2020), 6) publicar datos sobre la riqueza *offshore* para que cada jurisdicción pueda gravar de forma efectiva y progresiva el patrimonio neto de sus residentes, con un mayor control de las grandes fortunas y de los contribuyentes de altas rentas (Mendoza, 2020).
- Defender la autonomía nacional en las discusiones que se están llevando a cabo sobre la determinación de mecanismos para la solución de disputas internacionales.

- Evaluar los nuevos impuestos que se han gestado en los últimos años para las personas más ricas a nivel global, ajustándolos a la realidad nacional en caso de que se observen buenos resultados.
- Establecer tarifas más altas de manera global para las ganancias de capital y otras ganancias, evitando de este modo la evasión, la elusión y los cambios de nacionalidad. Se debe considerar que estas ganancias son el medio a través del cual reciben sus rentas las personas más ricas del mundo. Se recuerda que el impuesto al patrimonio funcionaría como una forma de compensación y de aumento de los tributos de estas personas de altos o muy altos ingresos.

## Otros impuestos

- Estudiar las exenciones del Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas para los Centros de Distribución Logística Internacional (CDLI) mencionados por la Comisión de Expertos Tributarios (2021), además es necesario tener en cuenta que el beneficio tributario no concuerda con la tendencia internacional dirigida hacia un impuesto mínimo global.
- Evaluar los impuestos a las plataformas digitales y la respuesta de las compañías ante estos.
- Empezar a desarrollar la iniciativa de unir a Latinoamérica, con Colombia a la cabeza, como conjunto de países que soliciten información a otros que son paraísos fiscales; de lo contrario, evaluar si se interrumpen las relaciones financieras con tales países.

## Bibliografía

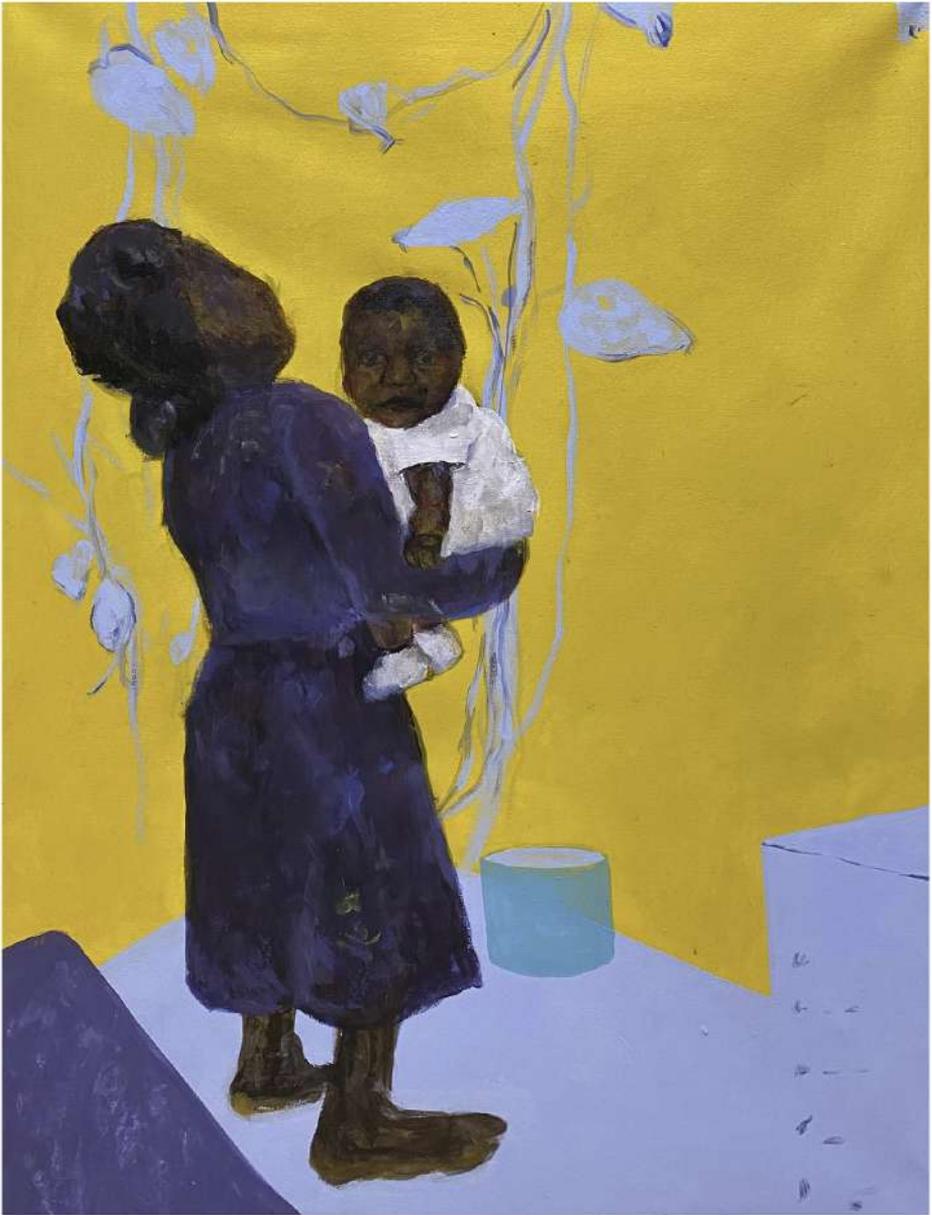
- Bonilla, R. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Desigualdad en Bogotá y Reforma Tributaria”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Clavijo, S. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Comisión de Expertos Tributarios. (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. OCDE, Dian, Ministerio de Hacienda.
- Conpes. (2019). *Documento Conpes 3958*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>
- Espitia, E. (2021c, 10 de junio). *Foro “Desigualdad Reforma Tributaria y Fiscal en las Regiones”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Fernández, M. (2021c, 10 de junio). *Foro “Desigualdad Reforma Tributaria y Fiscal en las Regiones”*. realizada el 10 de Junio del 2021. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Garay, L. J. (2021c, 13 de mayo). *Foro “Reforma tributaria alternativa dirigida a la desigualdad”*. Uniandinos. Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes.
- Hvidberg, K. B., Kreiner, C. T. y Stantcheva, S. (2021). Social Position and Fairness Views. National Bureau of Economic Research. *Nber Working Papers Series*, 1-49.
- Mendoza, V. (2020). Impuestos a la riqueza, la propuesta para que el mundo supere la crisis Covid-19. *Selección Forbes 2020*. <https://www.forbes.com.mx/economia-propuesta-impuestos-riqueza-covid-19-oxfam-icrit/>

- Universidad de los Andes (2022). Sistema tributario territorial. *Nota Macroeconómica* 41, 1-7. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/57245/nota-macroeconomica-41.pdf>
- Villabona, J. (2023. 8 de febrero). *Foro “Lo bueno y lo malo de la reforma tributaria: Diagnósticos y propuestas”*. Grupo de Estudios Fiscales, Universidad Nacional de Colombia.

## **Parte 2**

# **Desigualdades en sectores críticos**





**Título:** *Ay Dios, baja y ve cómo las mujeres afrocolombianas resisten al destierro*

**Autor:** Leonardo Andrés Campo Menco (Colombia, 2023)

**Galardón:** Mención de honor

**Justificación del autor:**

Dar a luz es participar en la creación del mundo. En una Colombia desigual y racista, las personas negras son despreciadas, desconociendo cómo fue nuestro proceso de mestizaje, en el que participaron esclavos africanos traídos por los españoles en la época de la Conquista en América. El título de esta pintura menciona irónicamente a Dios, porque este es un país muy religioso, pero que no aplica todo el mensaje de amor y paz que este Dios judeocristiano propone. Esta pintura invita a que el espectador reflexione sobre la igualdad de derechos y sus privilegios frente a poblaciones históricamente maltratadas. Me motiva a participar en la convocatoria la posibilidad de que desde lo que sé y me gusta hacer, que es pintar, pueda poner un grano de arena en la discusión tan amplia y necesaria sobre desigualdades en Colombia, y aún más que eso, ser motivador para proyectos que intenten reducir la brecha social en el país. Mi propuesta para superar la desigualdad en mi entorno es llegar a colegios con charlas y herramientas, desde el arte, sobre la lucha contra el racismo, para que así, desde las bases de la sociedad, esto cambie algún día. Ya desde un contexto más amplio, considero que hay que crear proyectos de ley que beneficien a estas minorías, y que se impongan castigos fuertes contra discriminadores y racistas.

# Introducción

En esta segunda parte, el Capítulo 1 se ha dedicado a la descripción de aspectos concernientes a las brechas en salud y las recomendaciones que buscan fortalecer el sistema. En el Capítulo 2, el lector comprenderá por qué el futuro del país está condicionado en gran medida por la calidad, la cobertura y la pertinencia de la educación que brindemos a nuestros niños, niñas y jóvenes. El contraste entre la diversidad cultural y las injustas desigualdades culturales permite visibilizar en el Capítulo 3 la importancia del respeto por todas y cada una de las culturas, la necesidad de fomentar las experiencias interculturales –principalmente a través de la educación– y la relevancia de una oferta consistente con las necesidades y proyecciones culturales, desde la perspectiva de equidad territorial.

En el Capítulo 4, sobre tierras y desigualdad, se abordan la perspectiva histórica de los intentos de Reforma Agraria y sus aspectos legales, los elementos más relevantes del primer punto del Acuerdo de Paz de 2016 respecto al desarrollo rural integral, la trayectoria de la Restitución de Tierras emanada de la Ley de Víctimas de 2011 y aspectos de la estructuración financiera del sector agropecuario. Finalmente, a lo largo del Capítulo 5, se explora la relación de doble vía entre la desigualdad, manifestada en la presencia de pobreza y poblaciones vulnerables, y el cambio climático; allí, las interacciones que surgen entre los diferentes actores involucrados permiten evidenciar cómo el avance o deterioro en cualquiera de estas dos problemáticas genera impactos profundos en la otra.

Estos son los sueños por los que el Proyecto Desigualdad Colombia ha estado trabajando desde Uniandinos.





**Título:** *La brecha de desigualdad: una mirada a la realidad*

**Autor:** Angie Valeria Caicedo Sevillano (Colombia, 2023)

**Galardón:** Mención de honor

**Justificación de la autora:**

Esta imagen representa una de las tantas maneras crueles e imponentes en las que se da la desigualdad, ya que refleja la opresión y discriminación que ejercen los sujetos que creen que, al tener un mayor estatus social o cierto tipo de poder, tienen el derecho de menospreciar y dominar al otro por no pertenecer a su mismo círculo social, o incluso solo por existir en lo diferente. Por otro lado, me parece muy interesante esta convocatoria, ya que a través de ella se puede dar voz a diversas percepciones que existen acerca del tema de la desigualdad, lo que permite que la pluralidad y las diferencias de pensamiento se unifiquen y creen una nueva alternativa para combatir aquello que nos acecha y por lo que tanto luchamos. Finalmente, considero que, para generar una superación de la desigualdad en el entorno, esta puede abordarse mediante la promoción de la igualdad de oportunidades, el fortalecimiento de la educación, el acceso a la salud, los derechos humanos, la igualdad en la riqueza y los bienes, la participación equitativa de los grupos desfavorecidos en la toma de decisiones y el apoyo a la inclusión social. Lo anterior se puede lograr a través de la implementación de políticas públicas destinadas a reducir la desigualdad, asegurando que todos los ciudadanos reciban el mismo trato y tengan el mismo acceso a los recursos. También es importante promover el desarrollo económico sostenible, la lucha contra la corrupción y la inversión en educación de calidad para todos.

# Capítulo 1.

## La salud: entre avances sustanciales y rezagos persistentes

Es imposible hablar de desigualdades sin señalar en el núcleo central de una sociedad la *igualdad humana*. Como lo expresa Martha Nussbaum, “todos los seres humanos son merecedores de igual respeto o consideración”, (Nussbaum M. , 2017) por el mero hecho de ser humanos. Este vínculo le otorga un valor intrínseco e incommensurable, relacionado con la noción universal de dignidad humana. Para tal efecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) confirma que *todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*, (Naciones Unidas, s. f.) artículo 1, premisa que está en concordancia con el artículo primero de la Constitución Colombiana de 1991: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (cursivas de autores). (Senado de la República, 2022)

Cuando Adela Cortina afirma que estas Declaraciones no pueden ser “*papel mojado*” para los pueblos y países es porque ameritan ser una realidad. Las Declaraciones, la Constitución y las normas son muy importantes, pero solo son un paso para avanzar. Esas no son *suficientes*, necesitan que el Estado y la sociedad desde distintos frentes garanticen su cumplimiento (Medios Universitarios IBERO Puebla, 2020) Esto implica generar condiciones y oportunidades para que a todos los seres humanos se les respete su dignidad, puedan elegir y actuar en concordancia con sus *capacidades y funcionamiento*, pues bien es cierto, los individuos anhelan una vida *digna de ser vivida*, aunque precisamente las múltiples desigualdades obstaculicen la realización de este derecho (Nussbaum M. C., 2011)

En nuestro país, las oportunidades y las condiciones no son equitativas para todas las personas ni para todos los grupos poblacionales. Colombia es uno de los países más desiguales de América Latina, calificado así por el Banco Mundial. En 2019, antes de la pandemia, el nivel medido por el coeficiente de Gini (0.53) fue el más alto entre los países de la OCDE (Revista Portafolio, 2021).

El futuro de un país está determinado en gran parte por las condiciones de vida de sus diversos grupos poblacionales, cuya afectación recae sobre la salud y el desarrollo integral de las personas. La salud implica un equilibrio entre las dimensiones físicas, socioemocionales, intelectuales y espirituales, aspectos necesarios para un óptimo desempeño en los ámbitos privados y públicos. La salud, entendida como derecho, exige la intervención del Estado y de una veeduría ciudadana activa, bajo el principio de corresponsabilidad.

Abordar las desigualdades implica ver más allá del ingreso o la riqueza, involucra otros temas como: el acceso a la salud, a la tierra, a la educación, a condiciones de saneamiento básico y agua, al trabajo o a la diversidad cultural y pluriétnica, entre otros. Para el Proyecto

Desigualdad Colombia, fue imperativo revisar estos distintos aspectos que determinan *una vida digna* para los colombianos.

No obstante, la creciente desigualdad genera un impacto negativo en la salud de los colombianos. A su vez, los déficits en el acceso y en la calidad de los servicios de salud aumentan las brechas de inequidad existentes en Colombia. En consecuencia, se abordará el tema desde dos contextos: el primero, relacionado con los determinantes de la salud y el segundo, con la inequidad en los servicios de salud. Desde estos dos aspectos, el Proyecto Desigualdad Colombia, interesado en comprender el momento actual en esta materia, organizó un conversatorio entre expertos y un taller de diálogo con público general interesado, con el fin de escuchar de viva voz la opinión de expertos y de otros grupos.

En el conversatorio participaron Francisco Azuero, doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París, Luis Jorge Hernández, director de investigaciones de la Facultad de Medicina de la Universidad de los Andes, y Carolina Segura, directora médica de la Asociación Colombiana de Medicina de Precisión.

Los panelistas coincidieron en abordar el papel de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las desigualdades regionales y las oportunidades para mejorar el sistema. Sin excepción, reconocieron los avances y los beneficios actuales logrados en estos treinta años, como son: el incremento de la expectativa de vida, la reducción de la mortalidad materna y la mejoría en el acceso a citas, tanto de médicos generales como de especialistas en algunas IPS.

Igualmente, los panelistas plantearon, desde su experticia, aspectos relativos al financiamiento, la importancia del conocimiento que los usuarios deben tener del sistema y los resultados de la experiencia reciente, obtenida con el manejo dado en Colombia a la pandemia.

## Antecedentes en salud

Antes de abordar las intervenciones de los panelistas, es necesario poner en contexto algunos antecedentes importantes del sistema de salud colombiano desde 1945 y 1946, momento en que se creó la Caja Nacional de Previsión (Cajanal), entidad que beneficiaba a empleados públicos, y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), instituto que aseguraba a los empleados del sector privado. Adicionalmente, otras instituciones, de forma independiente, conformaron en paralelo sus propias entidades previsoras, para reivindicar su derecho a la segregación. Es el caso de las Fuerzas Armadas, la policía, Ecopetrol, el sector de telecomunicaciones o el Congreso de la República, entre otros. (Rocha, 2010)

Por otra parte, la población con altos ingresos accedía a entidades privadas, prepagadas o seguros. Seguros que también ofrecían algunas empresas a sus trabajadores. Hubo un notable crecimiento de esta modalidad a mediados de los ochenta, cuando cerca del 10% de la población cubría sus propios gastos en salud. A la vez, la población de escasos recursos era atendida con transferencias del Estado a la red pública. Para 1993, la red pública debía atender el 70% de la población, no obstante, la cobertura fue restringida y la calidad de los servicios muy deficiente. Cerca del 25% de la población no tenía acceso a ningún servicio, lo que obligaba a acudir a farmacias, médicos y laboratorios particulares (Rocha, 2010).

En 1992 el gasto de bolsillo para las familias era de más del 50%, sin contar que la población de escasos recursos que gastaba el 18% de sus ingresos en pagos de hospitales, médicos o medicamentos, comparados con los de mayor ingreso que solo consumían el 0,5% de su ingreso. La eficiencia administrativa de las instituciones públicas y del ICSS era muy baja, aunado a problemas de corrupción, tráfico de influencias y desperdicio de recursos (Rocha, 2010).

A estas condiciones de inequidad, desarticulación, baja calidad y cobertura, se sumó la crisis fiscal del 82, la cual redujo el presupuesto de salud del 8% a menos del 4%. Todo esto desbordó el Sistema Nacional de Salud. Además, se hizo perentorio cumplir con lo ordenado por la Constitución de 1991, que dio un nuevo ordenamiento jurídico, institucional y social al país. De esta coyuntura surge el artículo 4 de la Ley 100 de 1993, el cual estableció la seguridad social como un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control quedaría a cargo del Estado, pero su prestación quedaría a cargo de las entidades públicas o privadas en los términos y condiciones establecidos por esta ley. (Senado de la República, 2022)

La ley en mención promueve un seguro universal de salud, da cabida a economías mixtas y a empresas privadas y públicas (EPS) que aseguran y administran recursos. Se transforman clínicas y hospitales en Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) tanto privadas como públicas. Específicamente, los hospitales públicos adquieren el carácter de Empresa Social del Estado, con el compromiso de gestionar sus propios recursos mediante la contratación y venta de servicios a las EPS y a otras entidades aseguradoras de salud. (Gaviria, 2020)

Como lo señaló la profesora Carolina Segura, este sistema de salud resultante implicó, durante su implementación, grandes esfuerzos adaptativos, ya que, además, se exigió la integración de las siguientes entidades:

- Entes gubernamentales, como el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud y las Secretarías Territoriales de Salud.
- Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS), las cuales comprenden hospitales de distintos niveles de complejidad (públicos y privados), clínicas, públicas y privadas (entre ellas las religiosas), las unidades de atención primaria y proveedores de medicamentos, entre otros. Entidades Promotoras de Salud (EPS),

que se definen como *aseguradoras* financiadas por la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Se trata del valor de la *prima de seguro*. Esta prima se financia desde la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres), cuyos fondos provienen de todos los colombianos, a través del sistema de financiación progresivo.

El sistema asumió como pilar fundamental la solidaridad, mediante dos regímenes. Por una parte, el régimen contributivo, el cual recibe de los afiliados aportes al sistema según su capacidad de pago. Por otra parte, el régimen subsidiado, destinado a cubrir población de escasos recursos identificada bajo los parámetros del Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisbén). Esta modalidad de subsidio es apoyada con recursos del régimen contributivo, regímenes especiales o de excepción, presupuesto de la nación, rendimientos financieros y otros específicos, buscando garantizar la universalidad del sistema de salud colombiano. Es así como el Estado pasó de ser proveedor del servicio a financiador, coordinador y regulador (Rocha, 2010).

Las EPS tienen la responsabilidad de dispersar los riesgos entre los asegurados y, en esa medida, son jugadores claves en el engranaje del sistema de seguridad social en salud. Además, tienen la obligación de afiliar y registrar a los usuarios, gestionar y prevenir el riesgo y articular todos los servicios incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (PBS) de acuerdo con el contrato correspondiente, garantizándoles a sus afiliados el libre acceso a las IPS, siempre y cuando estén en su red de prestadores.

La regulación contiene restricciones para las EPS, tanto de topes mínimos como de topes máximos de contratación, según el tipo de IPS; tienen cuotas mínimas sobre la contratación que deben hacer con la red pública y cuotas máximas sobre la contratación que pueden hacer en IPS de su grupo económico. Son entidades privadas, sí, pero con una fuerte regulación del Estado, derivada de su papel de garante del derecho a la salud, y por eso nuestro sistema no se configura como público ni privado, sino mixto (Gaviria, 2020).

Como es de imaginar, estos drásticos cambios que la Ley 100 trajo consigo generaron beneficios, pero también una serie de problemas a los usuarios e IPS. Ante la negación de servicios por parte de las EPS, fue necesario recurrir a tutelas para proteger el derecho a la salud. Algunas IPS se vieron obligadas a gestionar declaratorias de quiebra por el no pago de servicios prestados (glosas). La falta de liquidez generó incumplimiento en las obligaciones laborales y administrativas de las entidades, ocasionando serios problemas, como el caso emblemático del Hospital San Juan de Dios de Bogotá.

Debido a los múltiples casos de vulneración del derecho a la salud reflejados en las innumerables tutelas a las EPS, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-313, que dio origen a la Ley Estatutaria 1751 de 2015, la cual regularía el derecho fundamental a la salud. Entre los ordenamientos, la ley amplía “la Atención Primaria, genera estrategias de control de los recobros, de contención de costos y un esquema de sostenibilidad”, (Agudelo, Cardona, Ortega y Robledo, 2011, p. 25) exige al Ministerio de Salud y Protección Social garantizar la prestación de servicios y tecnologías, por lo que se diseñó el Mipres (Mi Prescripción), una herramienta tecnológica que facilita la prescripción de servicios de diagnóstico y tratamiento no financiados o no incluidos en el Plan de Beneficios (No POS), coberturas que deben ser cubiertas por el Fosyga (hoy la Adres) para el régimen contributivo o para el régimen subsidiado en las entidades territoriales (Agudelo *et al.*, 2011).

No obstante, solo 37.4% de los medicamentos y 23.3% de los tratamientos corresponden al No POS. Existen otras tutelas que, por el contrario, son eventos incluidos en el POS y, sin embargo, fueron negados por las EPS, prácticas que definitivamente vulneran el derecho a la salud. Producto de estas tutelas se generan recobros que son asumidos por el Fosyga para el régimen contributivo y por las entidades territoriales para el régimen subsidiado, pero a dichas entidades no les es fácil asumir estos montos, dado que en su mayoría son tecnologías o medicamentos de libre mercado (Agudelo *et al.*, 2011).

Existen otros factores estructurales y estratégicos que afectan la sostenibilidad del sistema, a saber: incremento de beneficiarios del régimen contributivo y subsidiado, por cuanto esto no genera recursos al sistema; descenso de transferencias a los municipios, lo cual no permite financiar el régimen subsidiado; lentitud y mora en el flujo de recursos, lo que obliga al Estado a declarar emergencias sociales para resolver en algo la situación (Rocha, 2010).

Por otro lado, hay un desequilibrio importante que genera desigualdad entre las ciudades y las regiones apartadas, algo que se refleja en los resultados en salud en términos de morbilidad y mortalidad y que resulta indesligable de los determinantes socioeconómicos, culturales y geográficos y de la ausencia del Estado en las zonas afectadas (Gaviria, 2020).

En los últimos años, se evidencia una tendencia orientada al fortalecimiento normativo en cuatro estrategias: la atención primaria en salud, la gestión integral del *riesgo* en salud, el enfoque de cuidado de la salud y el enfoque diferencial de derechos. Esto muestra voluntad para intervenir las falencias en términos de prevención y gestión del riesgo, bajo los determinantes que intervienen la salud. Este es un verdadero reto para el actual sistema, porque, si bien busca mejorar la calidad de vida de las personas y fortalecer las capacidades que promueven el autocuidado, la gestión del riesgo y la prevención de la enfermedad aún es un tema sin resolver.

Al comparar los resultados obtenidos hasta la fecha con aquellos provenientes del antiguo Sistema Nacional de Salud, se observan cambios positivos alcanzados durante los últimos treinta años de implementación de la Ley 100 de 1993. Aunque el ejercicio –*ensayo y error*– ha sido resultado de dispendiosos esfuerzos de aprendizaje de todos los actores del Sistema, este ha mostrado ser un “modelo relativamente exitoso en términos de cobertura y financiamiento pro-equidad” (Agudelo *et al.*, 2011). Sin embargo, debe seguir buscando lo esencial: garantizar el derecho fundamental a la salud, el

bienestar integral de las personas y, sobre todo, contribuir significativamente a la calidad de vida de los colombianos, como lo propone el Plan Decenal de Salud Pública. Llegados a este punto, reconocemos la actualidad de las preguntas que Carolina Segura realizó en su ponencia: *¿Qué se quiere reformar? ¿Qué no funciona en el actual Sistema General de Seguridad Social en Salud?* (2021).

## **La salud desde el punto de vista de los expertos**

### **Sostenibilidad financiera**

Una vez expuestos a grandes rasgos los antecedentes, encontramos en el conversatorio interesantes aportes de los expertos invitados. El profesor Francisco Azuero hace una sugestiva pregunta de inicio: *¿La salud puede ser un negocio?*

En efecto, Azuero comenta que, si ninguno de los servicios conexos a la salud pudiera *ser un negocio*, habría que cerrar las farmacias, los laboratorios, las clínicas y las aseguradoras privadas. En caso de ceñirnos al razonamiento según el cual es indebido que un derecho riña con la retribución a un privado, entonces serían ilegítimas las tiendas de ropa, las instituciones educativas privadas, los restaurantes o los supermercados. Lo cierto es que aquellas cosas que como sociedad consideramos indispensables para tener un mínimo de vida digna tienen un costo y pueden llegar a ser parte de *un negocio*.

Hemos visto en los sistemas de salud del mundo una mezcla entre los componentes públicos y privados. En Cuba, afirma el profesor Azuero, hay servicio de salud 100% público, mientras que en Estados Unidos había una salud (casi) totalmente privada hace un par de décadas. Ninguna de las soluciones extremas es óptima. Este par de modelos muestran dos extremos opuestos: el de la ineficiencia

y el de la inequidad. En contraste, el sistema de salud colombiano da la oportunidad para que las instituciones *públicas* y *privadas* actúen colaborativamente, bajo unos principios compartidos que lo hacen más fuerte, a saber: hay un aseguramiento universal en salud y no hay exclusión a personas con preexistencias de salud, como sí lo hay en muchos países del mundo.

La contribución al sistema de cada paciente está ligada a los ingresos y no a su edad, estado de salud, etc. Esto implica que hay al menos una triple solidaridad en el sistema de salud colombiano. Hay solidaridad entre personas sanas y personas enfermas, jóvenes y adultos mayores, personas con recursos y personas con escasez de recursos.

Colombia tiene una contribución definida según el nivel de ingresos, a diferencia de países como Estados Unidos. En coherencia con ese principio, hay una serie de subsidios e impuestos según el nivel de cotización, tal como se puede ver en la tabla 1.

**Tabla 1. Sistema de subsidios en salud**

Ingreso base de cotización	Cotización	Valor del servicio recibido	Subsidio o impuesto	Tasa del subsidio
\$-		\$ 72,708	\$ 71,708	
\$ 600,000	\$ 27,000	\$ 78,236	-\$ 51,236	-8.54%
\$ 700,000	\$ 31,500	\$ 78,236	-\$ 46,736	-6.68%
\$ 800,000	\$ 36,000	\$ 78,236	-\$ 42,236	-5.28%
\$ 908,526	\$ 40,884	\$ 78,236	-\$ 37,352	-4.11%
\$ 2,000,000	\$ 90,000	\$ 78,236	\$ 11,765	0.59%
\$ 3,000,000	\$ 135,000	\$ 78,236	\$ 56,765	1.89%
\$ 5,000,000	\$ 225,000	\$ 78,236	\$ 146,765	2.94%
\$ 10,000,000	\$1,250,000	\$ 78,236	\$ 1,171,765	11.72%
\$ 20,000,000	\$2,500,000	\$ 78,236	\$ 2,421,765	12.11%
\$ 30,000,000	\$3,750,000	\$ 78,236	\$ 3,671,765	12.24%
\$ 50,000,000	\$6,250,000	\$ 78,236	\$ 6,171,765	12.34%

Fuente: Segura, 2021.

La tabla 1 muestra cómo opera el sistema de cotización y subsidios para quienes tienen baja o ninguna capacidad de cotizar. El profesor Azuero comparó datos entre Colombia y otros países del mundo, tomados de la Organización Mundial de la Salud (OMS), mostrando que el sistema de salud ha tenido destacables progresos en el bienestar de la población. La esperanza de vida aumentó a 77 años, la tasa de mortalidad y en particular la mortalidad materna disminuyó considerablemente.

Los datos analizados por el profesor también mostraron que el gasto de bolsillo, entendido como el “gasto que hacen los hogares con su dinero”, entre 1994 y 2018 ha disminuido de manera notoria de 45% a 15%. Esto porque, según Azuero, “ha aumentado el gasto total en salud como proporción del Producto Interno Bruto (PIB)” (2021).

Para concluir, el profesor Azuero manifestó que el sistema colombiano ha logrado avances importantes en los accesos a servicios de salud, que han beneficiado especialmente a los sectores más pobres de la población. Además, la financiación del gasto de salud se logró a través de un esquema redistributivo.

El profesor destacó que es necesario mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos del sistema, porque todavía se presentan oportunidades de desviación de recursos y de corrupción. También comentó que existen amenazas para la sostenibilidad financiera del sistema, que ponen en peligro los avances logrados. Según él, es necesario fortalecer la labor de las entidades de vigilancia y control.

## **Conocimiento y uso del sistema**

Segura (2021) centró su intervención en el análisis del conocimiento y uso del sistema de seguridad social en salud en Colombia, las responsabilidades de los usuarios, del personal administrativo, de jueces y de pacientes. Abrió su intervención exponiendo que la estructura del sistema de salud en Colombia es flexible y tiene varie-

dad de oportunidades para los usuarios. Indicó que la estructura del sistema de salud ha sido estudiada en diferentes oportunidades por varios sectores y la conclusión siempre ha sido la necesidad de una reforma.

Por tanto, Segura planteó que es necesario ubicar el debate de la reforma a la salud preguntándose: ¿Qué se quiere reformar? ¿Qué es lo que no funciona, ¿la estructura, la administración o el uso del sistema de salud como ejes de las inequidades? En ese sentido, menciona que “para pensar en la reforma hay que pensar en el contexto en el que el sistema de salud se desempeña”, por ejemplo, la capacidad de gobernabilidad, vigilancia, niveles de corrupción y otras variables sociales económicas y culturales. Es igualmente importante un debate sobre el funcionamiento, la administración y el uso del sistema de salud. Asimismo, Segura reconoce que la eficacia y eficiencia de un sistema dependen de las partes que lo conforman. Para obtener buenos resultados en salud, es importante tener en cuenta las responsabilidades de los usuarios, el personal administrativo, los profesionales de la salud, los jueces, el Estado y, por supuesto, los pacientes.

Segura señala la importancia de entender la estructura compleja del sistema de salud a la hora de reformar. El sistema incluye a los usuarios, entendiéndolos no solo como pacientes, sino también familias, grupos poblacionales y comunidades, así como circunscribe a los hospitales y a los puestos de salud. Pese a su importancia, la *participación* de los usuarios del sistema de salud es sumamente baja, pues solamente el 60% de ellos tiene conocimiento de los mecanismos de *participación* y solo el 14.5% lo utiliza, de manera que, por una parte, las asociaciones de usuarios carecen de los recursos y las capacitaciones necesarias para fortalecer su poder de incidencia y por otra, su poder de convocatoria es bajo y algunas de estas no tienen el suficiente relacionamiento con las poblaciones más vulne-

rables, entre estas los indígenas, afrocolombianos, negros, palenqueros, población gitana y raizales.

Este fenómeno se relaciona con las desigualdades de género, étnico-raciales, culturales y geográficas en lo que concierne no solamente a las barreras de acceso, sino a una atención desprovista de consideración hacia las creencias, las costumbres, los imaginarios, los saberes, las lenguas y las formas de existencia y relacionamiento. Efectivamente, se muestra la necesidad de fortalecer el enfoque diferencial de las personas y los colectivos en todas las dimensiones, frente a los determinantes sociales.

Segura indicó que, según el estudio de investigación social *Desarrollo de un modelo de interlocución para el sistema de salud basado en el caso de la Guajira colombiana* (Puerta-Silva y Dover, 2007), publicado en la revista de Salud Pública de 2007, el modelo busca “equilibrar el poder de la comunicación, unificando conceptos y léxicos, y habilitando al *receptor* como interlocutor válido y haciendo que la formulación de políticas esté informada por las necesidades comunitarias”. En la primera y segunda fase, se identificaron factores locales y condiciones que afectan el desempeño del régimen subsidiado y las condiciones que existen para la participación; en la tercera fase, se entregó material educativo y se realizaron talleres de diálogo para crear mesas de trabajo. El estudio identificó varias interpretaciones locales de la participación.

En relación con los funcionarios:

- Los funcionarios se enfocan solamente en las capacitaciones programadas por los usuarios.
- La participación se asume como cumplimiento de compromisos legales.

- Las capacitaciones se limitan a estrategias de comunicación de las instituciones hacia los usuarios.
- Cuando existen los espacios de participación, estos no tienen eco en los funcionarios, pues permanece el temor a la crítica sobre la oportunidad de mejora de la institución.

En relación con el usuario-líder:

- No se comprende la utilidad y los beneficios de la participación frente a su relación con el Estado.
- La participación es una oportunidad para construir alianzas políticas con las entidades. Frente a la carencia de fuentes de empleo, el líder tiene la posibilidad de una movilidad social. Ese aspecto es muy positivo, pero también es un riesgo, por su tendencia a la politización. Para el usuario no-líder, la participación no está entre sus habilidades, pues está limitado por su desconocimiento y débil conciencia de los derechos ciudadanos y de los mecanismos de participación ciudadana.
- Algunos intentos se frustran por la poca repercusión en las instituciones, lo que genera desmotivación y desconfianza.
- Es posible que haya resistencia a las veedurías por parte de los funcionarios.
- Algunos funcionarios mencionaron que es peligroso realizar acciones colectivas en épocas electorales, pues estas pueden ser politizadas.
- Las alianzas de usuarios suelen tener un carácter más reactivo que proactivo en relación con sus EPS.

En la tercera fase, se evidenció que los procesos formativos y de capacitación toman tiempo, no solamente para la apropiación de co-

nocimientos, sino también con miras a un cambio de actitud frente al rol de la ciudadanía. En algunos casos, hubo un cambio notorio de la posición beligerante de exponer las quejas y buscar culpables, a la posición conciliadora y propositiva, buscando explicaciones y aportando a la solución (Puerta-Silva y Dover, 2007).

Entre los hallazgos más contundentes de la investigación, se encontró que en el 80% de los casos hay poco o nulo conocimiento de los usuarios sobre la estructura y el funcionamiento del sistema, de los actores, sus responsabilidades y roles. Esto limita la exigibilidad de sus derechos como ciudadanos y usuarios para reclamar calidad, atención oportuna y diferencial, consecución de recursos y motivación para incidir en el mejoramiento del sistema. Una desesperanza colectiva hacia la participación.

Asimismo, Segura indicó que gran parte de la población no conoce a profundidad los mecanismos para el acceso a la atención en salud, la cual tiene diferentes niveles de complejidad, e incluso el personal sanitario presenta vacíos en el conocimiento de dichos mecanismos. De lo anterior se deduce que no todas las fallas son del sistema de salud, algunas se superarían con una mejor capacitación a las personas en el ejercicio de su rol en el sistema. Se recomienda, a su vez, reducir la rotación del personal administrativo para optimizar la orientación a pacientes y evitar retrocesos. También manifestó la necesidad de entender que la educación en salud relacionada con conocimientos y uso del sistema es responsabilidad de las aseguradoras, de los prestadores de salud y hasta de los mismos usuarios; esto incluye educar en la utilización adecuada de los mecanismos de reclamos y retroalimentación que se tienen, pues, de lo contrario, ningún sistema de salud podrá tener el ciento por ciento de efectividad. En términos generales, hay un largo etcétera en la cantidad de aspectos que podrían mejorar en la salud de los colombianos, sin modificar la estructura.

## **Un sistema preventivo fundado en determinantes de la salud**

El tercer panelista invitado, Luis Jorge Hernández, centró su intervención en la propuesta de incluir los determinantes sociales de la salud en el diseño de políticas públicas con el fin de disminuir el impacto de eventos sanitarios. Su argumento se apoyó en el proyecto Covida, de la Universidad de los Andes. Este fue un estudio liderado por dicha institución en alianza con la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, la Universidad Nacional de Colombia y el Hospital Universitario de la Fundación Santa Fe de Bogotá, en el laboratorio de Epidemiología de la Universidad de los Andes, que buscó proporcionar información para contribuir a la toma de decisiones efectivas de política pública para el manejo de la pandemia a través del seguimiento y monitoreo del coronavirus en Bogotá (Proyecto Covida, 2021).

El estudio encontró mayor incidencia de contagio por Covid en grupos poblacionales vulnerables específicos, como: domiciliarios, taxistas, guardias de seguridad y mujeres dedicadas al cuidado de miembros del hogar, debido a la necesidad de salir a la calle a ganar el sustento diario, algo catalogado por Hernández como una gran inequidad (Proyecto Covida, 2021).

De igual forma, este estudio mostró la existencia de mayores casos en las localidades de estratos bajos de Bogotá densamente pobladas como Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar, Engativá y San Cristóbal. Frente a esto, Hernández afirmó que las cuarentenas no fueron efectivas para la población más vulnerable. No tenían la posibilidad de cumplir con aislamientos, o si la tenían no contaban con un lugar ni condiciones adecuadas para ello, situación que realmente aumentaba el riesgo de contagio dentro del hogar (Proyecto Covida, 2021).

Con base en datos del Dane, Hernández, en su conferencia, afirmó que el 70% de las muertes por Covid durante 2020 se ubicaron en los estratos 1 a 3 y en población que tenía como máximo logro educativo la educación primaria y secundaria. Según Hernández, este fenómeno de interseccionalidad (menor ingreso, bajo nivel educativo, resistencia a recibir la vacuna, condiciones sanitarias precarias, informalidad laboral y necesidad de exponerse públicamente para buscar el sustento diario) constituye el principal factor de contagio y vulnerabilidad que se encontró durante la pandemia. El saldo pedagógico de esta experiencia radica en la importancia del *enfoque de riesgo basado en los determinantes sociales*, los cuales incluyen aspectos ambientales, sociales, educativos, culturales y económicos.

Para Hernández, la pandemia mostró el origen del problema. Debemos verlo desde la *perspectiva de riesgo a partir de los determinantes sociales* que afectan a las comunidades, teniendo en cuenta las jerarquías sociales y las desigualdades de todo tipo que afectan las formas particulares de vida, el medioambiente, el acceso y la permanencia en el sistema educativo, las condiciones y oportunidades desde la perspectiva de ingresos, proyecto y calidad de vida, participación ciudadana y cultural, y demás problemas biopolíticos. En este sentido, mitigar las desigualdades va de la mano con las acciones de prevención y promoción, como un derecho fundamental.

Finalmente, Hernández invitó al auditorio a no perder de vista el efecto limitante que tienen la cuarentena y los toques de queda en tres tipos de autonomías sociales: 1) funcional-cognitiva, 2) socioeconómica y 3) política. Mirar el mundo a través de una ventana, si bien se convirtió en una medida protectora para niños y adultos mayores, les robó la alegría del encuentro espontáneo, con serias secuelas en su bienestar socioemocional, afectivo y físico.

Con el fin de dar oportunidad al público que participó en el conversatorio, los panelistas dieron respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Ustedes creen que el sistema de salud y su organización a partir de la Ley 100 de 1993 prioriza la igualdad en la prestación de servicio?

Azuero responde afirmativamente. La ley prioriza un principio básico que es el aseguramiento universal. En la medida que se dé esa priorización, aumentarán las posibilidades de enfrentar los problemas de inequidad y desigualdad. Sin embargo, tenemos diferencias en el acceso a la salud en Colombia, en lo que tiene que ver, por ejemplo, con la medicina prepagada. Se trata de un servicio de calidad superior al que solo tienen acceso las clases medias y altas. Entonces, el punto es:

- ¿Cuál sería la opción de política pública para enfrentar ese problema de inequidad en los servicios de salud?

La opción más válida es mantener y fortalecer el plan de beneficios en salud y servicios de salud para toda la población. Esto es, justamente, lo que ha venido haciendo Colombia en los últimos años.

- ¿Existe una base que permita el acceso equitativo a la prestación del servicio en el caso del Covid-19?

Hernández menciona que el sistema ha respondido a esta emergencia sanitaria. El sistema de salud colombiano es bueno, pero tiene muchas cosas por mejorar. La Ley Estatutaria de Salud de 2015 estableció que la salud es un derecho autónomo y el centro del sistema no son las instituciones, sino los ciudadanos, las familias y las comunidades. ¿Qué nos mostró esta pandemia? Que hay que mejorar sobre todo las acciones de prevención. ¿Por qué fue tan complicado hacer pruebas PCR en las casas para las aseguradoras? Porque

no era su lógica. La lógica del sistema de salud sigue siendo asistencialista.

Hay que reconocer que tenemos un buen modelo de salud, empero, hay que ajustarlo. Debemos volver a la prevención y reformar los modelos de atención primaria en el ámbito de la vida cotidiana.

- ¿Cuáles serían las medidas, desde el punto de vista financiero, que permitirían mejorar la asistencia equitativa a la población?

Azuero hace referencia a los principios contemplados en la Ley Estatutaria de Salud y pide tener en cuenta las restricciones financieras, porque de lo contrario el sistema se quebrará. A su juicio, el desequilibrio actual tiene que ver con esa falta de responsabilidad de algunos actores. Por ejemplo, no es ético cuando un médico le insiste a un paciente que debe comprar un medicamento de una marca específica que vale treinta veces más que un genérico, simplemente porque el laboratorio lo invitó a seminarios o le dio regalos. Ese tipo de comportamiento se traduce en una falta de consideración con el paciente, con el sistema y, por ende, en un desperdicio de recursos. Los pacientes también deben ser responsables con el manejo de los recursos del sistema y el trato a sus diversos actores.

- ¿Cómo reconciliar la salud en ambientes urbanos, que tienen mejores indicadores, con las necesidades de sectores rurales donde es difícil la operación del sistema?

Segura comenta que esta pregunta nos lleva a pensar en los determinantes sociales: estos marcan las desigualdades en los territorios de Colombia, en primera instancia la educación. La respuesta a esas inequidades en salud no solo debe venir del sistema de salud y protección social, sino de un trabajo articulado con los diferentes sectores: el educativo, el de trabajo, cultura, transporte, ambiente y desarrollo sostenible, agricultura y desarrollo rural, tecnologías

de la información y telecomunicaciones o el de vivienda, ciudad y territorio, entre otros.

Definitivamente, se deben reconocer los esfuerzos que se han hecho, especialmente en la pandemia, pues son esfuerzos que construyen nuevas formas de ver el sistema. La judicialización del sistema ha sido un fenómeno a través del cual muchos colombianos pueden acceder a la prestación de servicios; sin embargo, el gasto que genera al ser ordenado por un juez no siempre sigue un criterio clínico válido.

- ¿Cómo se podría buscar que lo ordenado por los jueces responda a una necesidad clínica real y sea una herramienta para la reducción de inequidades?

Hernández manifiesta que se debe pensar que el modelo tiene que funcionar. No obstante, las personas se ven obligadas a recurrir a la instancia legal vía tutela para ejercer su derecho a la salud. De hecho, el 70% de las tutelas son casos que podrían evitarse si el sistema funcionara de manera óptima.

Hay que ajustar el modelo. Tener cuarenta EPS es muy complicado. Esto hace que sea un sistema fragmentado y, por ende, más costoso. De la misma forma, es un sistema segmentado, es decir, hay atención de primera y de segunda según el tipo de población. Por tanto, hay que reconocer que el sistema tiene inequidades. El objetivo fundamental del sistema de salud debería ser mantener a las personas sanas y abolir la idea de salud como un bien de consumo.

Desde esta perspectiva, es necesario corregir las rectorías, rescatar la gobernanza y la descentralización territorial, la planeación y los consejos territoriales en salud. Para ello, debemos estar todos, incluidos estudiantes y academia, en una búsqueda activa de estrategias novedosas para lograr un sistema de salud cada vez mejor para todos los colombianos.

## Conclusiones de los análisis en el taller de diálogo

El pasado 14 de octubre de 2021 se llevó a cabo un ejercicio de diálogo e intercambio de experiencias con diversos actores de la sociedad civil interesados en el tema de salud. El ejercicio se desarrolló bajo la metodología café del mundo, una herramienta que sirvió para dinamizar la creación de diálogos significativos, “generar ideas, acuerdos y caminos de acción creativos e innovadores, en un ambiente acogedor y amigable” (Innovation for social change, 2012).

La metodología se centró en la búsqueda de ideas y disertaciones entre los participantes para, en un último momento, exponer algunos hallazgos, recomendaciones y propuestas denominadas *co-sechas*. Los participantes discutieron dos preguntas orientadoras de las cuales surgieron cuestionamientos, debates, propuestas y conclusiones.

La primera pregunta de discusión fue: ¿Cómo mejorar la calidad del servicio y de la atención del sistema de salud actual en todos los territorios para reducir la desigualdad en la prestación de sus servicios?

Los participantes del taller de diálogo identificaron como punto central la escasa presencia del Estado y de las (EPS) en los territorios más alejados. Este se debe a la centralización y las condiciones geográficas del territorio nacional, que dificultan el transporte en y hacia las regiones más apartadas. Esta ausencia estatal se refleja en profundas carencias de especialidades médicas en algunas zonas del país, provocando retrasos en la atención, problemas de seguridad de pacientes o usuarios y, por ende, mayor afectación de la salud de las personas. A su vez, mencionaron su preocupación por la ausencia de estrategias de prevención, de sostenibilidad y de educación.

Sobre las dificultades de acceso a los territorios, los participantes plantearon que esta desigualdad no solo se ve reflejada en los entornos rurales, sino en zonas urbanas, pues existen clasificaciones socioeconómicas de estratos que agudizan posiciones desiguales en las ciudades capitales. En estas urbes hay un alto flujo de personas, lo que implica más dificultad para satisfacer las necesidades de unos sectores específicos de la población, no obstante, existen más recursos que en regiones apartadas.

Estos problemas de acceso a los territorios se consideran desafíos que el Estado debe asumir, pues su deber es optimizar la suficiencia de los recursos para dar atención oportuna y de calidad al cien por ciento de la población colombiana. Es importante resaltar que lo anterior no exime de responsabilidades a las entidades que prestan servicios de salud, ya que estas deben buscar alternativas para proveer completa cobertura en todas las regiones. La *telemedicina* o las *brigadas* de atención podrían ser excelentes opciones para disminuir los costos y garantizar una mayor cobertura del servicio.

Se evidenció en varias salas de diálogo un llamado a pensar la pregunta planteada en términos específicos, puesto que es necesario hacer una diferenciación territorial y una caracterización de las necesidades de la población. Por ejemplo, pensar en los niveles de atención uno y dos en términos de prevención y promoción, y en los niveles tres y cuatro en las necesidades de rehabilitación. Lo anterior articulado a los desafíos y oportunidades que ofrecen los territorios.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta la especificidad territorial, que significa pensar en la población más vulnerable y en sus problemas específicos, como es el caso de la desnutrición. Esta situación afecta el desarrollo primario de niños y niñas porque tiene consecuencias para el resto de sus vidas. Frente a este escenario, los participantes del taller de diálogo propusieron una manera de me-

jorar esta situación mediante la identificación de casos específicos con *planes piloto* en veredas y barrios de las ciudades más afectadas, para generar acciones de prevención y nutrición especial.

Situaciones de desnutrición y alto riesgo infantil son indicadores alarmantes de desigualdad que se dan como consecuencia de la exclusión social. En términos macrosociales, este indicador constituye un obstáculo para el desarrollo económico del país, pues es una situación que nos pone en contravía de los objetivos que el mundo se traza para lograr un desarrollo sostenible, específicamente del segundo objetivo del Pacto Mundial para el Desarrollo Sostenible: hambre cero.

Por otra parte, el grupo trajo a la discusión la necesidad de fortalecer la sostenibilidad financiera en salud, de lo contrario no es posible garantizar la eficiencia del sistema. Así las cosas, se identificaron algunos aspectos que afectan la sostenibilidad del sistema, a saber:

- El desconocimiento generalizado sobre el funcionamiento y estructura del sistema de salud.
- La prolongación de la enfermedad aumenta la carga de gastos para el sistema.
- Los avances en tecnología incrementan la posibilidad de emitir nuevos diagnósticos y técnicas de tratamiento; sin embargo, generan sobrecostos que toman mucho tiempo para ser atenuados.
- Intervenciones quirúrgicas que pueden generar complicaciones. El 25% de los costos en salud son derivados de los eventos adversos surgidos en las intervenciones.
- La renovación de las guías de práctica clínica debería ser más expedita. Ello haría más eficiente la atención y la evaluación de los costos.

- La corrupción que privilegia el beneficio particular en detrimento del interés general que fundamenta el derecho a la salud.
- Fortalecer la sostenibilidad medida en tres indicadores adicionales:
  - Oportunidad (fortalecimiento de canales de orientación y rutas de acceso).
  - Resolutividad (tratamientos resueltos).
  - Pertinencia (evitar hacer tratamientos inadecuados para minimizar el aumento de sobre costos).

Se destacó la necesidad de fomentar y fortalecer hábitos de salud preventiva, como la vacunación. Esta fue una medida que se propuso para evitar, a futuro, cubrir altos costos en enfermedades que se pueden prevenir. Por esto es necesario que el gobierno tenga más en cuenta a los laboratorios colombianos como productores de las vacunas.

La prevención es esencial para reducir la desigualdad en la prestación de los servicios. Por ello es necesario generar conciencia, pues la salud no debe depender solamente de la medicina tradicional que prestan las EPS. Se hace necesario reconocer la diversidad de las medicinas tradicionales y cosmovisiones étnicas pertenecientes a la pluralidad cultural de nuestro país. Se propuso generar una articulación entre la medicina occidental y los conocimientos tradicionales, con el fin de fortalecer los canales de prevención y de cuidado.

La necesidad de establecer canales de medicina preventiva impulsó a los participantes a proponer la implementación de redes de atención nacionales que le den la oportunidad al paciente de ser atendido en cualquier parte del territorio. Adicionalmente, se recomendó la implementación de brigadas de atención para llegar a los lugares de más difícil acceso. Sobre esto último se destaca que las brigadas

deben ser responsabilidad de las EPS, y deben contar con veedurías públicas.

Se mencionó que es obligatoria la inversión en los hospitales públicos, con equipos médicos y dotaciones suficientes, e impulsar políticas públicas para redistribuir ingresos a otros territorios del país; para esto es necesario tener en cuenta los aspectos heterogéneos de los contextos de cada territorio.

En las discusiones sobre prevención, indicaron la necesidad de trazar el perfil epidemiológico de la población para definir los indicadores de salud en cada territorio. Con esto se podría medir si realmente las EPS e IPS están respondiendo a las necesidades de los ciudadanos. Asimismo, se determinó que se deben evaluar las necesidades de los centros médicos de atención y no se deben abrir servicios especializados donde no se requieren. Se recomendó hacer una adecuada distribución de recursos a través de la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres), como asegurador único, acompañado de los organismos de control del país.

Lograr lo anterior es imposible sin implementar un nivel de educación en los usuarios, ya que los pacientes no tienen conocimiento de los debidos procesos, pues la educación en temas de salud es escasa y no hay una información adecuada sobre las rutas de acceso o los mecanismos de participación. La educación también puede actuar como una estrategia preventiva y de capacitación para que los ciudadanos usen de manera adecuada los procedimientos de reclamación y exigibilidad, como la tutela.

Sobre la tutela se mencionó que no siempre es una herramienta efectiva de respuesta en los sistemas de salud, porque los mecanismos de vigilancia y control no ofrecen una veeduría adecuada, más bien se limitan a responder y no se hace un análisis del caso particular del paciente.

Por otra parte, se destacó la importancia de fortalecer un enfoque territorial durante la formación académica de los profesionales de la salud, con el fin de despertar en ellos una sensibilidad hacia la atención en salud en las regiones más apartadas, inseguras e históricamente desprotegidas del país.

Para terminar, en todas las salas los participantes hicieron referencia a la corrupción pública y privada que agudiza las brechas de desigualdad. Este es uno de los factores que mayor preocupación generó durante todas las rondas de discusión.

De esta primera ronda se cosecharon los siguientes diez aspectos:

- Garantizar la atención en salud en los territorios alejados y vulnerables.
- Mejorar la sostenibilidad del sistema.
- Fortalecer la medicina preventiva.
- Reconocer los aportes de la medicina tradicional y los saberes ancestrales.
- Fortalecer el enfoque diferencial teniendo en cuenta la diversidad étnica, las identidades de género y la complejidad de las violencias.
- Implementar planes de educación para los usuarios y el personal de las instituciones prestadoras (seguridad, aseo, facturación, atención al usuario, autorizaciones entre otros).
- Redistribuir los ingresos e implementar políticas públicas enfocadas en las necesidades y particularidades de los territorios.
- Mejorar los perfiles epidemiológicos de los territorios.

- Fortalecer una rendición de cuentas seria y luchar por visibilizar y eliminar la corrupción.
- Trabajar articuladamente con otros ministerios y secretarías, organismos de control, organizaciones internacionales, organizaciones comunitarias, entre otros.

Una segunda pregunta de discusión fue: ¿Cómo lograr la apropiación del sistema de salud por parte de los usuarios para una mayor incidencia en su efectividad, con el objetivo de reducir la desigualdad en la prestación del servicio en Colombia?

La discusión empezó con la contrapregunta: ¿Qué significa apropiarse? Un cuestionamiento que hizo reflexionar a los participantes en torno a la toma de decisiones individuales con respecto a su salud. Esto llevó a pensar en el concepto *empoderamiento*, el cual fue asociado con el derecho a elegir, dado que, al ser usuario o paciente no está en posición de elegir, no es un fin en sí mismo. Por ejemplo, optar por el médico, el tratamiento o el lugar en el que se desea ser atendido es una utopía, ya que la atención está ligada a los aspectos administrativos y financieros de la EPS y el paciente será enviado a centros hospitalarios de la red contratada.

El empoderamiento, visto como herramienta de apropiación, estaría asociado a estrategias de educación que logren responsabilizar a los usuarios sobre el autocuidado, la prevención y gestión del riesgo, teniendo en cuenta los mecanismos de participación. Resulta contundente hacer poderosos a los ciudadanos en la toma de decisiones mediante una educación que logre la integración ciudadana para la exigencia colectiva.

La implementación de canales de educación en salud debe ser un trabajo interdisciplinario que involucre diferentes ciencias, especialidades y ramas de conocimiento. Esto para concretar sistemas eficientes que garanticen una comunicación inclusiva de diferentes

tipos de idiomas y dialectos, como los indígenas, lenguaje de señas, entre otros. Se insistió en la necesidad de implementar un lenguaje de fácil acceso a la información sobre salud, “que no sean temas y conceptos técnicos, pues no todos estamos en ese contexto. Es algo así como un sistema de salud colombiano para *dummies*” (notas del taller de diálogo).

Fortalecer la apropiación sobre las exigencias al sistema de salud significa motivar al usuario para exigir una atención adecuada sin importar el régimen de salud al que pertenezca. Ante esto, se destacó que las desigualdades son muy evidentes entre la atención que reciben los usuarios del régimen subsidiado en comparación con la atención que reciben los aportantes al régimen contributivo. También se destacó la necesidad de crear conciencia sobre la importancia de la afiliación al sistema de salud, buscando oportunidad para intervenir en los trámites, exigencias y veedurías.

El empoderamiento genera oportunidades de reformar sistemas de educación para que los pacientes conozcan los derechos que tienen en el sistema de salud. Para esto es necesario implementar programas de educación en salud y prevención desde el inicio de la etapa escolar hasta la muerte; esto con el objetivo de suministrar al usuario poder y control de su salud a lo largo de la vida. Es necesario trabajar en una educación integradora que tenga un enfoque diferencial de territorio, etnia y género.

Al desafío de la educación se le sumó otra preocupación que llevó al grupo a preguntarse: ¿Cómo son el contenido y los medios de difusión educativos respecto a la salud? Sobre esto se mencionó que sería ideal contar con medios como el celular o la televisión, ya que estas son las principales herramientas de comunicación que las personas manejan. También es posible acudir a cartillas informativas.

Con respecto a los canales de comunicación, surgió la duda sobre ¿quiénes son los responsables de generar información y cuándo

generarla? Ante esta pregunta, los participantes indicaron que las escuelas, las empresas que brindan los servicios de salud y las instituciones gubernamentales son los entes responsables de brindar información sobre salud. En la discusión se insistió en que los canales más propicios para transmitir la información son las cartillas informativas, la televisión, la radio, la voz a voz o las aplicaciones móviles. En este punto se destaca una interesante discusión sobre el uso de redes sociales virtuales, pues se deben tener en cuenta las condiciones socioeconómicas de las regiones y el acceso a Internet.

Se rescató la necesidad de crear en los colegios una *cátedra* enfocada al entendimiento de la salud y la relevancia de la prevención. Este sistema sería el responsable de educar sobre derechos, deberes y la estructura del sistema de salud.

Así las cosas, la educación garantiza en buena medida la *apropiación* del sistema de salud, pues para algunas personas la inversión en la apropiación se puede ver reflejada en una mayor eficiencia del dinero. Esto se daría al aumentar la cantidad de personas conocedoras de sus derechos, deberes y responsabilidades frente al cuidado, la prevención y el uso óptimo de los recursos. Un mayor nivel de educación y apropiación puede generar mayor demanda de usuarios, de modo que exista presión a las entidades para prestar más servicios. Por lo tanto, es necesario, de manera paralela a la capacitación ciudadana, reforzar la cobertura del sistema de salud con el fin de evitar un posible pico de tutelas, demandas y derechos de petición.

Los participantes del taller de diálogo también se refirieron a la necesidad de fortalecer el sistema de defensorías, y que las EPS e IPS tengan mejores servicios en las oficinas de atención al usuario, las cuales denominaron como *muy desatendidas*. Con respecto a la disminución de la calidad de la atención, relataron la falta de empatía de los médicos con los pacientes, e hicieron énfasis en tener en

cuenta un factor diferenciador de género y etnia en el momento de prestar el servicio. Se destacó la importancia de trabajar un componente ligado a lo emocional, pues este último puede funcionar como una herramienta que favorece la *humanización*, la *prevención* y la *calidad* en la atención.

En varias discusiones se resaltó la importancia de la corresponsabilidad en la salud, la cual contempla diversos actores, estrategias, suficiencia de recursos y aportes. En este sentido, los ciudadanos son responsables de la prevención de enfermedades, mientras que el Estado debe garantizar una educación y cobertura adecuada. Teniendo en cuenta esto, surge la pregunta: ¿Cómo llevar esa educación a todos los lugares, y cómo generar estrategias que diversifiquen la información?

Con respecto a la corresponsabilidad, se planteó la necesidad de poner la salud en la agenda pública, tanto en los niveles ejecutivo, legislativo y judicial, como en las plataformas políticas de las campañas electorales. Entre los temas por fortalecer en esta agenda pública se encuentran la prevención y el autocuidado.

Se hizo énfasis en la importancia del trabajo coordinado con el Ministerio de Salud, de Comunicaciones y de Hacienda, así como con las instituciones asociadas a estos. En ese sentido, la rama legislativa desempeña un rol importante en la promoción de leyes para que los usuarios se informen y puedan tomar decisiones sobre el cuidado de su salud.

Para terminar, pensando en los altos niveles de corrupción que aquejan a nuestra sociedad, se planteó este tema urgente de intervenir. Es necesario fortalecer las instituciones de vigilancia y control, los mecanismos de rendición de cuentas públicas y las veedurías que controlan el uso de los recursos económicos, físicos y humanos.

En esta segunda ronda, se destacaron los siguientes puntos:

- Crear incentivos para el desarrollo y la implementación de programas dirigidos a la educación de los usuarios del sistema de salud en derechos, deberes, rutas de atención e instancias de participación.
- Establecer un rubro específico para atender programas de gestión del riesgo, prevención y promoción de la salud que, además, fortalezca y fomente una cultura del autocuidado.
- Lograr la integración de los sectores que se sienten marginados por el sistema.
- Brindar la prestación del servicio de salud desde una atención diferenciada de género y cultura.

## **Recomendaciones de política pública en salud y acciones ciudadanas para mitigar la desigualdad**

Con base en las discusiones adelantadas y en los resultados obtenidos en estas dos actividades, a continuación, se presentan las recomendaciones de política pública y acciones ciudadanas, las cuales se clasificaron por temas de la siguiente forma:

### **Estructura del sistema**

Una recomendación general es mantener los logros del momento en materia de equidad: el aseguramiento universal, las no preexistencias y el concepto de triple solidaridad. De acuerdo con este último, la contribución está ligada a los ingresos de las personas, y no a su edad o su estado de salud. Los sanos contribuyen con enfermos, jóvenes con mayores y pobres con ricos. Todos cotizan de acuerdo con sus ingresos y los beneficios se relacionan con lo que determine el Estado con la Unidad de Pago por Capitación; (UPC). Aunque

es una tendencia mundial, respecto al aumento de la esperanza de vida y el descenso de la tasa de mortalidad, Colombia fue superior a lo esperado.

De manera adicional, el gasto de bolsillo en salud a cargo de los asegurados disminuyó del 45% a 15.1%, aunque aumentó el gasto total en salud visto desde el PIB, logrando beneficios administrativos y económicos gracias a la integración vertical y a la enorme oferta de aseguradores y prestadores. No obstante, Azuero preferiría que la contribución a la salud se integrara completamente en el impuesto a la renta que pagan todos los ciudadanos, con base en la renta líquida, para determinar la contribución. Pese a estos logros, existen rezagos persistentes que requieren urgente atención y se categorizan así: contexto territorial, prevención, sostenibilidad, educación y corrupción.

## **Contexto territorial**

- Rescatar la planeación y el gobierno territorial, copar los espacios de gobernanza y gobernabilidad para fortalecer el sistema y aumentar la capacidad de gobernanza a nivel territorial.
- Reforzar la teleconsulta y la telemedicina como una alternativa para atender de manera inmediata los territorios alejados, dadas las desfavorables condiciones geográficas y de infraestructura vial que bloquean el acceso a los servicios médicos.
- Establecer una política nacional de infraestructura digital que mejore la comunicación y el acceso a los datos del paciente para optimizar la atención.
- Crear políticas públicas para la redistribución de ingresos a otros territorios del país. Para ello se requiere tener en cuenta los aspectos heterogéneos de los contextos de cada territorio, identificar las zonas del país que tienen mayor necesidad de in-

versión hospitalaria, equipo médico y dotación para mejorar la infraestructura y promover la calidad en la atención.

- Implementar redes de atención nacional que le den la oportunidad al paciente de ser atendido en cualquier parte del territorio nacional. Además, promover brigadas de atención para llegar a los lugares de más difícil acceso. Sobre esto último se destaca que las brigadas deben ser responsabilidad de las EPS y deben contar con veedurías públicas.

## **Prevención**

- Propiciar la rama legislativa debe propiciar leyes para que los usuarios estén informados y puedan tomar decisiones de cómo cuidar su salud.
- Generar recursos para fortalecer canales de comunicación que promuevan buenas prácticas de cuidado, prevención y mecanismos de participación.
- Diseñar modelos de desarrollo del país para impactar determinantes sociales, ambientales y mejorar las actividades de prevención y promoción. Reconciliar dos escenarios, el rural y el urbano.
- Dar un real enfoque de riesgo de forma activa y definir estrategias de educación como herramienta básica esencial para prevenir la enfermedad. Las aseguradoras deben gestionar el riesgo, buscar mantener la población sana, teniendo en cuenta los determinantes en salud de cada región, como también fortalecer las rutas de atención.
- Volver a modelos de atención primaria en la casa, la escuela, el trabajo, la calle, etc., dado que la lógica sigue siendo asistencialista curativa.

- Considerar seriamente en la academia el campo de la atención ambulatoria y la prevención. No se educa ni se valora debidamente este tema en los currículos docentes.
- Reconocer las medicinas tradicionales y cosmovisiones étnicas pertenecientes a la pluralidad cultural de nuestro país. Se propuso generar una articulación con la medicina occidental.

## **Sostenibilidad**

- Mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos del sistema para optimizar la redistribución.
- Realizar análisis de costo efectividad sistemático a corto mediano y largo plazo, dado que existen amenazas para la sostenibilidad financiera del sistema que ponen en peligro el avance.
- Sensibilizar acerca de la responsabilidad al ordenar y generar el gasto, a médicos, jueces, pacientes y farmacéuticas, entre otros ordenadores y consumidores.
- Engranar sistemáticamente el funcionamiento del sistema. No se ha logrado articular para que los usuarios accedan fácilmente. Se hace a través de quejas, derechos de petición o tutelas. Estas acciones incrementan los costos de atención, por cuenta de los trámites que acarrear.
- Ajustar o incluir tres indicadores para mejorar la eficiencia, como: Oportunidad (fortalecimiento de canales de orientación y rutas de acceso), resolutivez (tratamientos resueltos) y pertinencia (evitar hacer tratamientos inadecuados, para minimizar el aumento de sobre costos).
- Disminuir el gasto hospitalario fortaleciendo firmemente las actividades de prevención y promoción, además de impactar los determinantes sociales y ambientales para que mejore la calidad

de vida de las personas y, por ende, la población sea cada vez más saludable.

## **Educación**

- Educar para lograr la apropiación del sistema de salud por parte de usuarios y ciudadanos, acompañando con canales de comunicación, estrategias de empoderamiento y capacitación sobre derechos y deberes, entre otros, como una responsabilidad del Estado. Se resalta que un mayor nivel de educación y apropiación puede aumentar la demanda de servicios; por esto es necesario reforzar la cobertura del sistema de salud.
- Implementar modelos de educación que tengan en cuenta enfoques diferenciales con respecto a etnia, género y fortalecimiento del lenguaje inclusivo, específicamente el lenguaje de señas.
- Desarrollar programas de educación en salud y prevención desde el inicio de la etapa escolar hasta la muerte. Esto con el objetivo de suministrar al usuario poder y control de su salud a lo largo de la vida. Asignar responsabilidades en torno a la prevención y el cuidado individual y colectivo por medio de capacitaciones ciudadanas sobre rutas de atención, instancias de participación ciudadana, prevención, derechos y deberes.
- Establecer alianzas para que las escuelas, las EPS, las empresas que brindan los servicios de salud y las instituciones gubernamentales se organicen y asuman la responsabilidad de educar en salud. Se rescata que los canales más propicios para transmitir la información son los currículos educativos, las cartillas informativas, la televisión, la radio, las redes sociales y el voz a voz, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de las regiones y el acceso a Internet.

- Capacitar para el adecuado uso del sistema. Por falta de conocimiento o por dificultad en el acceso a servicios, se evidencian errores e inadecuada utilización de servicios, ocasionados por desconocimiento de los niveles de complejidad tanto de los usuarios como del personal de apoyo en salud, lo que ocasiona colapso por asistencia indiscriminada a urgencias.
- Suplir la falta de conocimiento de los usuarios para la selección y traslado de EPS, como también cubrir la escasa preparación por la alta rotación del personal que está en la primera línea de atención, lo cual limita y crea barreras de acceso.
- Empoderar a los usuarios para que se interesen por el funcionamiento del sistema de salud. Con este objetivo, se propone fortalecer los mecanismos de participación con el fin de integrar a los usuarios y enseñarles a utilizar de una manera adecuada el sistema y sus recursos.
- Otorgar el derecho a elegir, ya que los pacientes nunca están en condiciones de optar por el lugar en el que desean ser atendidos al ser enviados a los centros hospitalarios contratados a menor costo por las EPS. En ese sentido, se propone el fortalecimiento del Adres, para la administración y transparencia de la asignación de los recursos.
- Fortalecer mecanismos de educación que actúen como estrategia preventiva y de capacitación para que los usuarios puedan enfrentar los debidos procesos y usar de manera adecuada los medios de reclamación como la tutela.

## **Laboral**

- Avanzar hacia una política nacional de talento humano en salud, con revisión de perfiles, mejor distribución territorial, equitativa y con condiciones laborales dignas. Incremento de la opor-

tunidad laboral y disminuir la informalidad cercana al 60%, lo cual incrementaría en parte el ingreso al sistema, por cuenta de la UPC.

- Establecer estrategias y mecanismos que prevengan y eviten la corrupción.
- Fortalecer las labores y la capacidad del Estado para la vigilancia y el control, junto con el incremento en la participación de los usuarios en juntas directivas, oficinas de atención al usuario, comités de ética, etc. Según información de la Defensoría del Pueblo, no se habla de estructura, sino de la incapacidad del Estado para inspeccionar, vigilar y controlar.
- Generar veedurías ciudadanas en las que se incluya al personal médico, así como fortalecer las alianzas público-privadas y las rendiciones de cuentas públicas para visibilizar el manejo de los recursos económicos.
- Recuperar la confianza y legitimidad en el sistema de salud. Es importante que este se haga responsable de las veedurías y de la transparencia en la inversión de los recursos. Existe una desesperanza colectiva hacia la participación y se incurre en prácticas corruptas que empobrecen el sistema.

## **Epílogo**

Durante el trabajo de exploración, análisis y reflexión acerca de las desigualdades en salud, el Proyecto Desigualdad Colombia entrañó un ejercicio de ciudadanía activa de carácter crítico, creativo, colectivo y territorial, cuyo aporte diferencial consistió en tematizar las desigualdades desde distintos horizontes para luego alcanzar una articulación significativa encaminada a comprender la realidad del fenómeno. Esto comprometió la identificación de acciones oportu-

tunas y pertinentes con sentido pedagógico para avanzar hacia la equidad, la inclusión y la justicia en el marco de una Colombia reconciliada.

Se identificaron aspectos que dan cuenta de los avances sustanciales y a la vez de los rezagos persistentes del sistema de salud colombiano. Se sugirió la idea de preservar los avances existentes y hacer énfasis en solucionar los problemas no resueltos en estos últimos treinta años.

En este sentido, durante el ejercicio hubo un cuestionamiento acerca de la responsabilidad que como ciudadanía se tiene con el sistema de salud, ya que esto debería ser un asunto de todos. Para ello, es oportuno incluir el concepto de corresponsabilidad, que hace referencia al compromiso mutuo que nace de una relación en la cual las partes aspiran a lograr el bien común en un ambiente democrático y participativo, donde se fomenta el respeto entre los diferentes actores y realidades. A este respecto, la corresponsabilidad promueve la idea de construir comunidad, dado que, como ciudadanos, tenemos derechos, pero también muchos deberes.

La corresponsabilidad puede darse entre diferentes actores: Estado y sociedad civil, sector público y privado, Gobierno Nacional y gobiernos locales, academia, gobiernos internacionales, centro y territorios, zonas rurales y urbanas. Es una responsabilidad de todos promover la verdadera salud para lograr vidas dignas de ser vividas, es un asunto ético-social urgente.

## Bibliografía

- Agudelo, C., Cardona, J., Ortega, J., & Robledo, R. (30 de Marzo de 2011). *Sistema de salud en Colombia 20 años de logros y problemas*. Obtenido de Scielo Brasil: <https://www.scielo.br/j/csc/a/WxXD3vNTGZqz7qnZ6GcSfFt/>
- Gaviria, A. (22 de Marzo de 2020). *Sobre el sistema de salud colombiano*. Obtenido de Alejandro Gaviria: <https://agaviria.co/2020/03/sobre-el-sistema-de-salud-colombiano.html>
- Innovation for social change. (8 de Febrero de 2012). *Metodología para la innovación social: El world café*. Obtenido de Innovation for social change: <https://innovationforsocialchange.org/metodologias-para-la-innovacion-social-el-world-cafe/>
- Medios Universitarios IBERO Puebla. (5 de Octubre de 2020). *Ética y Derechos Humanos*. Recuperado el 20 de 06 de 2022, de Dignidad, Poder y Derechos Humanos: [https://www.youtube.com/watch?v=OoNUC\\_WU5b8&t=586s](https://www.youtube.com/watch?v=OoNUC_WU5b8&t=586s)
- Naciones Unidas. (s/f). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado el 20 de 06 de 2022, de Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Nussbaum, M. (2017). *Emociones políticas*. Planeta Colombiana S.A.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Crear capacidades*. Planeta Colombia S.A.
- Proyecto Covida. (s/f de 2021). *Proyecto Covida búsqueda activa del Covid 19*. Obtenido de uniandes: <https://uniandes.edu.co/es/covida>
- Puerta-Silva, C., & Dover, R. V. (Septiembre de 2007). *Desarrollo de un modelo de interlocución para el sistema de salud basado en el caso de la Guajira colombiana*. (I. d. Antropología, Editor) Obtenido de Universidad de Antioquia: [cpuerta@iner.udea.edu.co](mailto:cpuerta@iner.udea.edu.co); [rdover@une.net.co](mailto:rdover@une.net.co)

- Revista Portafolio. (2021). Colombia, el segundo país más desigual en América Latina. *Portafolio*, s/p. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colombia-es-el-segundo-pais-mas-desigual-de-america-latina-segun-el-banco-mundial-557830>
- Rocha, A. (Mayo de 2010). Antecedentes históricos de la seguridad social en salud: parte de la construcción de un país sin memoria. *Revista CES Odontología*, 23(1 2010), 68,69,79.
- Senado de la República. (febrero de 2022). *Constitución Política*. Recuperado el 06 de 2022, de secretaría senado: <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>
- Senado de la República. (Marzo de 2022). *Leyes desde 1992*. Obtenido de Secretaría Senado: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0100\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html)
- Uniandinos. (22 de Septiembre de 2021). *La desigualdad vista desde el sistema de salud colombiano*. Obtenido de Uniandinos: <https://www.uniandinos.org.co/enterate/desigualdad-vista-desde-el-sistema-de-salud-colombiano>



**Título:** *Vibrations*

**Técnica:** Fotografía

**Autor:** Leonardo Andrés Cortina Hernández (Colombia, 2023)

**Galardón:** Mención de honor

**Justificación del autor:**

Esta obra forma parte de una serie fotográfica que destaca las disparidades presentes en la vida diaria de los colombianos, haciendo énfasis en la desigualdad social y económica que afecta a diferentes sectores de la sociedad. A través de una investigación etnográfica, se exploran las realidades que enfrentamos en nuestras rutinas, desde desplazamientos de un punto A al punto B hasta la lucha contra el tráfico y las dificultades que surgen en el camino. La serie no solo se centra en las personas, sino también en los objetos que las rodean, revelando una gama de colores, luces y sombras. Cada momento capturado en las fotografías refleja un estado de ánimo o una escena particular. Durante la investigación, se observaron colores cálidos en las áreas donde las personas tienden a moverse rápidamente o detenerse en puntos específicos, como contemplar un atardecer. Por otro lado, se perciben colores fríos al final del día, representados en las luces LED que iluminan algunos establecimientos, casas, parques y centros comerciales. Esta fotografía invita a reflexionar sobre las desigualdades existentes en Colombia, donde las diferentes clases sociales enfrentan realidades y oportunidades muy diversas. A través de los colores y las escenas capturadas, se busca concienciar sobre la necesidad de abordar la desigualdad y trabajar por una sociedad más justa y equitativa para todos los colombianos. Participar en esta convocatoria brinda la opción de mostrar múltiples perspectivas sobre la desigualdad y permite al espectador conocer a los artistas.

## Capítulo 2.

# Educación: fuerza transformadora

Una visión amplia y responsable de la calidad y la pertinencia educativa pasa por reconocer las actuales brechas educativas en lo concerniente al acceso, permanencia y culminación, acompañadas por oportunidades terriblemente restringidas para la inserción laboral. La educación, en tanto fuerza transformadora de los seres humanos y de la sociedad camino a mejorar las condiciones de vida, individuales, familiares, comunitarias, regionales y globales, debe coadyuvar a destrabar la inequidad, antes que perpetuarla. El objetivo es transitar de una educación asumida como un privilegio a una educación considerada y ejercida como un derecho. “¡Vaya, impresionante obviedad!”, dirán algunos, pero aun así no lo hemos logrado.

En efecto, llegar a reconocernos unos a otros es un anhelo de país. Su realización no se sostiene, empero, en ausencia de transformaciones con respecto a la manera como nos relacionamos y como nos vemos a nosotros mismos. “Somos hojas de un mismo árbol que se sacude bajo la lluvia. Por lo general, nos sostenemos a pesar de la violencia del aguacero” (Niño, citado por Fernández, 2022, p. 6). Hablar acerca de los asuntos humanos en compañía de otros nos da la oportunidad de aproximarnos a las experiencias, sin apelar al racionalismo para dotarlas o no de valor.

Pues bien es cierto que, en ocasiones, apegados a los rasgos formales del discurso y de las vivencias, nos olvidamos de sus especificidades relativas a la estructura y al carácter. Explorar las desigualdades a partir de la experiencia de habitar este mundo en compañía de otros nos permite abandonar la exigencia respecto a una consistencia lógica, propia del punto de vista universal. La comprensión de las desigualdades humaniza los intentos por superarlas, sin distanciarnos de las condiciones subjetivas de los afectados directa y negativamente. Al desarrollar esta idea, emerge la valoración de las experiencias y puntos de vista de las personas concernidas, en virtud de su misma existencia, dentro de las diversas comunidades y regiones de Colombia. La relevancia de profundizar en las desigualdades en educación empieza por reconocer que ella no se agota en el conocer, sino que exige igualmente el comprender. Ciertamente verdad y sentido permanecen arraigados a la experiencia educativa. Alcanzar la verdad en términos de objetividad está estrechamente ligado al conocimiento. Del cultivo consciente de la comprensión, brota el sentido y el significado. El logro de un aprendizaje significativo, creativo y transformador para el estudiante conlleva, por consiguiente, conocer y comprender.

La experiencia de una educación con calidad y pertinencia abre los caminos del dar y del recibir en un encuentro muy particular. Implica generosidad, respeto a la dignidad de los otros, y disposición a acoger con aprecio aquello puesto en común. Se espera de los maestros y maestras, cuidadores y padres de familia, seres empoderados vinculados genuinamente al empoderamiento de los estudiantes, camino a lograr un mundo más humano y más justo. Nuestra humanidad común merece ser descubierta una y otra vez, lo cual demanda oportunidades de aprendizaje (ODA) que permitan al estudiante detenerse en la comprensión de este hecho maravilloso. Dada la complementariedad entre conocer y comprender, se observa cómo el conocimiento aporta a ese descubrimiento.

Toda acción pedagógica comienza con la intención de promover una reflexión educativa, generar interrogantes, despertar un gran interés en lo que se está aprendiendo, desarrollar los diversos potenciales, poner en movimiento la palabra y los saberes, mantener una conversación, expresar espontáneamente nuestros sentimientos, juicios crítico-estéticos y emociones, aceptar la sencillez de nuestros gestos, proporcionar bases para la autoconfianza e identidad, propender a los nuevos comienzos, abrigar la esperanza, celebrar el encuentro así como el trabajo colaborativo, valorar las diferencias camino a entender y sentir que “somos gracias a otras personas” (Dalái Lama y Tutu, 2017, p. 301). Maestro y estudiante comparten así un vínculo que trasciende el momento efímero de la enseñanza-aprendizaje, lo cual promete llevarlos a ejercicios de significación y resignificación en la práctica, dentro de campos distintos del conocimiento, territorios y territorialidades.

Un conocimiento, entonces, que alcanza sentido en virtud justamente de la comprensión educativa, indesligable del reconocimiento de la dignidad de toda persona. Un sentido que se configura a través del tejido de formación, siempre en contexto, dentro del enfoque diferencial de derechos, la pertinencia, la noción de autogobierno, la gobernanza plural y las condiciones de vida con otros. Pues bien es cierto que la vida no puede escindirse entre las vivencias y narrativas en el salón de clase y aquellas de afuera.

La educación inclusiva, de calidad y pertinente justamente tiene la vocación de anidarnos en la realidad y gestar lo nuevo. De hecho, ni los estudiantes provenientes de hogares tradicionalmente privilegiados ni aquellos pertenecientes a la población más vulnerable pueden interpretar los hechos de espaldas a la realidad colombiana. Si la educación evita extraviarse en especulaciones y más bien propicia el ejercicio de la libertad, entonces se torna promesa. De un modo intencional, educar entraña la posibilidad de abrir espacios de sensibilidad que los estudiantes han de transitar con sus propios

pasos (Bárcena, 2006). Nos atreveríamos a decir que la educación tiene la capacidad de humanizarnos, esa es su promesa originaria. Las brechas educativas impiden el cumplimiento de dicha promesa especialmente a los estudiantes más vulnerables.

Para aprender es preciso acudir a la capacidad de pensar, imaginar, sentir, crear y comunicarnos que todos los seres humanos poseemos. Queremos encontrar el sentido de lo que sucede y de los relatos originados en el mundo y en el territorio que habitamos: configurar cada quien su modo particular de reconocerse en un mundo plural a partir de una sensibilidad contextualizada. La originalidad de la educación se concreta en la apertura hacia el mundo compartido, cuyo sentido se lo conferimos en común.

Al intentar hacerlo, los estudiantes descubren su capacidad de pensar por sí mismos, imaginar diferentes formas de ser y de hacer las cosas, interpretar, comprender el mundo común, asumir responsabilidades, actuar con otros e iniciar algo nuevo (Arendt, 1958, 2005). Y así, en la experiencia educativa que los estudiantes hacen con sus maestros y maestras, surge el sentido común que, entre otras cosas, da cuenta, por una parte, de la relación entre cuidado, juicios reflexivos de humanidad y construcción de paz; por la otra, entre pensamiento, experiencia y aprendizajes significativos. Esta disposición se hace particularmente evidente en los avances logrados por la etnoeducación (Ley General de Educación Colombiana, título III, capítulo E, artículo 56). Efectivamente, la educación propia e intercultural permite avanzar en lo relativo a la valoración de la diversidad, al proceso identitario individual y colectivo, y a la inserción de los saberes ancestrales a los planes de estudios para las comunidades étnicas y afrodescendientes. La disposición recién mencionada se hace igualmente visible en los espacios que la multiculturalidad y la pluriétnicidad han venido ganando dentro de los currículos propios, la formación de etnoeducadores, la administra-

ción y gestión de las instituciones educativas, los marcos sociales e, indudablemente, aquellos constitucionales.

Es muy interesante que los pueblos puedan contarse sus propias historias, situarse así en medio de nosotros, aun si nunca llegamos a saber absolutamente lo que subyace a ese “nosotros”. Con buen criterio, cabe destacar la potencia narrativa de la educación de calidad y pertinencia en la medida en que amplía la visión de la realidad. Se ve muy bien este poder educativo intercultural que fomenta un pensamiento más unido a la vida, orientado a reencontrarse con los saberes propios, la identidad cultural, los fueros autóctonos, las prácticas comunitarias de organización, las formas de cuidado de la naturaleza y las tradiciones lingüísticas propias.

Dicho poder se convierte en un elemento valioso incluso para el fortalecimiento del derecho colectivo que poseen los estudiantes al pertenecer a una comunidad o pueblo. Comenzamos así a vislumbrar el aprecio por la diversidad cultural dentro de los procesos educativos, lo cual nos lleva a considerarla como una fuente alternativa para enriquecer la confianza en la convivencia humana sin violencia. Sin duda, las cosas del mundo que se nos muestran y el modo como se nos muestran son puntos de inflexión decisivos para la inserción de cada quien, en el mundo compartido, al cual le conferimos un sentido. Desde esta perspectiva, la educación se revela ámbito originario de nuevas formas de ser en el mundo que surgen, alternas a patrones tradicionales de pensamiento y relacionamiento, forjando aperturas identitarias, contrarias a la exclusión e imprescindibles en todo proyecto democrático de paz autosostenible.

Semejante potencial de la educación promueve el ejercicio de la ciudadanía con vocación de cambio, equidad y justicia puesto que permite abrir horizontes de interpretación y de acción para visibilizar y reducir las asimetrías presentes en la realidad colombiana; vocación fundamental para desactivar procesos de exclusión, margi-

nalización, opresión y subalternización, los cuales frecuentemente configuran intersecciones entre múltiples desigualdades en modo contextual y situacional. Es importante mencionar la intencionalidad pedagógica de fomentar un discernimiento por la dignidad humana en los estudiantes a lo largo de su trayectoria escolar y, de allí una sensibilidad social capaz de despertar solidaridades.

Esto para lograr el goce de los derechos y libertades fundamentales de todas y todos los colombianos considerando que los actores del gobierno tanto como de la sociedad civil consolidan sus valores más profundos en y a través de su experiencia educativa. Una experiencia compartida desde la calidez, la curiosidad, la gratitud, la capacidad de conmoverse, el cuidado y la pregunta, lo cual reside y crece en los estudiantes gracias, en gran parte, a una educación que cultiva la diversidad de talentos e inteligencias múltiples (Gardner, 1993).

Las cualidades de la educación como son la calidad, la pertinencia, la inclusión y la perspectiva reclaman cobertura con equidad regional para su plena realización. Esto exige un enfoque diferencial de derechos, el cual visibiliza de manera especial no solo las desigualdades sino también las múltiples violencias desarrolladas en conexión con las primeras, desde causales estructurales. Es cierto: “Transformar la forma en que leemos la realidad transforma a su vez el modo como sentimos y actuamos, al tiempo que también cambia el mundo entero” (Dalái Lama y Tutu, 2017, p. 220). De allí la relevancia que han venido cobrando las acciones para proveer acceso, con condiciones favorables para su permanencia en el sistema educativo, a las víctimas del conflicto, a los habitantes en contextos de violencia o a las personas cuyas vidas están siendo afectadas por fenómenos de creciente complejidad. Ejemplo de tales avances lo constituye la atención diferencial de los integrantes del pueblo Rrom y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP). En este caso se hace evidente que, si bien una educación de calidad y

pertinente es regulada por el Estado, merece ser resguardada y promovida simultáneamente por la sociedad civil. Las cosas del mundo que se nos muestran y el modo como se nos muestran son puntos de inflexión decisivos para la inserción de cada quien, en el mundo compartido, al cual le conferimos un sentido.

Desde esta perspectiva, la educación se revela ámbito originario de nuevas formas de ser en el mundo que surgen, alternas a patrones tradicionales de pensamiento y relacionamiento, forjando aperturas identitarias, contrarias a la exclusión e imprescindibles en todo proyecto democrático de paz autosostenible. Se trata, por un parte, de luchar contra la normalización y socialización de la cultura patriarcal moderna y elitista dominante; por otra, de superar el histórico ocultamiento de los aportes hechos por los pueblos étnicos y afrodescendientes al desarrollo de Colombia. Una iniciativa claramente opuesta a toda política del enemigo, pues la educación propicia la palabra, la escucha, el cuidado y el encuentro en ausencia de toda violencia.

Ciertamente, la manera como enseñamos y el modo como aprendemos tiene que ver con la forma en que comprendemos el mundo compartido, con nuestra participación en la sociedad y con la continuidad de nuestros aprendizajes. Hacer preguntas e interpretar respuestas trae consigo el uso de los recursos que tenemos tanto en nuestro interior como en nuestro entorno. Este es el juego en el que el cuidado posibilita el doble regalo de la responsabilidad y la libertad: un sentido de responsabilidad hacia los demás y hacia el mundo considerando la capacidad humana de pensar, decidir, hablar y actuar.

Así, una fuente constante que sostiene la educación inclusiva de calidad, pertinente y con criterios de equidad es el cuidado. Este atributo instauro la posibilidad de avanzar en el reconocimiento y el fortalecimiento de los procesos de educación propia e intercultural,

cuyos momentos honran el respeto a la diversidad. Se trata de un acceso equitativo y continuo al aprendizaje en todos los contextos. Pues bien es cierto que el sentido de los hechos y vivencias no está de antemano significado: sensibilidades, narrativas, imaginarios, trayectorias de desarrollo y relaciones, entre otros, participan en la afirmación, resiliencia y resistencia de la existencia humana.

Precisamente por ello es posible establecer una íntima conexión entre las transformaciones socioculturales y la educación de calidad y pertinencia. Desde esta perspectiva, la educación se revela ámbito originario de nuevas formas de ser en el mundo que surgen, alternas a patrones tradicionales de pensamiento y relacionamiento, forjando aperturas identitarias, contrarias a la exclusión e imprescindibles en todo proyecto democrático. En pocas palabras, avanzar hacia una equidad territorial es una tarea impostergable bajo la pretensión de realizar la igualdad de oportunidades y consolidar una paz sostenible en el país.

Desentrañar las especificidades de la desigualdad en Colombia exige una atención especial a la educación. Las brechas educativas con relación al acceso, permanencia e inserción posterior al ámbito laboral afectan profundamente el desenvolvimiento de la existencia de cada ser humano en todas sus dimensiones, por tanto, afectan el progreso de los países considerando la interdependencia humana tanto como la interdependencia global.

Para llevar a cabo dicho propósito, contamos con dos figuras características del Proyecto Desigualdad Colombia relacionadas entre sí: un conversatorio y un taller de diálogo. El conversatorio se concretó con la participación de los expertos en educación Moisés Wasserman, profesor, escritor, investigador y exrector de la Universidad Nacional de Colombia; Leopoldo Fergusson, director del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (cede) y profesor titular de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes; y Juan Da-

vid Parra, profesor asistente del Instituto de Estudios en Educación (iese) de la Universidad del Norte y experto metodológico en evaluaciones de programas educativos en América Latina.

El taller de diálogo se desarrolló como un espacio dialogal, en el que se enriquecieron las percepciones enunciadas en el conversatorio con base en la práctica cotidiana de docentes, estudiantes y administradores de la educación en las regiones. La realidad de los asuntos humanos, entre los cuales la educación es fundamental, se revela en su diversidad cuando las personas tienen la posibilidad de encontrarse bajo condiciones participativas de igualdad.

## **La cobertura en educación: el vaso medio lleno**

El Estado colombiano ha avanzado considerablemente en materia de educación durante la última década. Uno de los panelistas en el conversatorio, el profesor Moisés Wasserman, resumió los avances en la educación de la siguiente manera:

- Cobertura de educación básica (5 años de primaria y 4 de secundaria) cercana al 100% y gratuita.
- Cobertura del 53% en la educación superior, con una mayoría de mujeres.
- Reducción importante en el índice de analfabetismo, que en 2018 descendió a 5.2%.
- 162.000 docentes universitarios, de ellos 13.000 con doctorado, 61.000 con maestría y 47.000 con especialización.
- Más de 3000 grupos de investigación consolidados.

La mayoría de los expertos destacan en particular los avances en la cobertura de la educación. Así, en su libro *Separados y desiguales: educación y clases sociales en Colombia*, García *et al.* (2013) señalan que se han producido incrementos sustanciales en la tasa de cobertura bruta<sup>128</sup> y avances más moderados, pero significativos, en la cobertura neta<sup>129</sup>. Para el profesor Moisés Wasserman, la cobertura es el “vaso medio lleno” mientras que el “medio vacío” lo constituyen las grandes deficiencias y desigualdades en la calidad de la educación.

### **Avances en la cobertura sí, pero...**

Los expertos coinciden en que, a pesar de los indudables avances en la cobertura educativa, aún persisten déficits considerables. Para comenzar, la cobertura no está distribuida de manera homogénea en el territorio nacional: en unos departamentos es más alta que en otros. Así, en materia de cobertura neta, mientras que en Guaviare, Vaupés o Vichada fluctúa entre 59 y 67%, en Cesar, Sucre o Casanare es significativamente mayor, fluctuando entre 94 y 100%. Los niveles de cobertura no solo varían territorialmente, sino que varían también por nivel: la cobertura en educación primaria alcanza el doble de la educación media (García *et al.*, 2013).

---

<sup>128</sup> Según el profesor Moisés Wasserman, la cobertura *bruta* mide la proporción de niños o jóvenes que están asistiendo a un determinado nivel educativo, independientemente de su edad, en relación con la población total que debería estar en esa franja educativa; mide a todos los que asisten, que pueden ser mayores de lo esperado, incluyendo repitentes. La cobertura *neto*, por su parte, mide la proporción de niños que asisten al colegio solo respecto a la población de esa edad que debe estar asistiendo (Wasserman, 2021).

<sup>129</sup> Como lo señala el profesor Wasserman (2021), queda cierto grado de indefinición sobre los avances logrados en la cobertura. Las distintas fuentes a veces no coinciden. Los datos sobre cobertura dependen de los censos y de sus proyecciones, cuya precisión varía. Y, como ya se precisó, la comparación de los indicadores de cobertura en la educación básica tiene una complejidad adicional: como se indicó en la cita anterior, algunas estadísticas hablan de cobertura bruta y otras de cobertura neta.

Las diferencias en cobertura tienen además un sesgo socioeconómico. A partir de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 2010 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane], 2010), mientras el promedio de años de educación en estrato 1 es de 5.2 años, el promedio para personas de estrato 6 es de 12.7 años. Es decir que hay una diferencia de más del doble de años entre el estrato más bajo y el más alto. Se evidencia, igualmente, que ya desde la primera infancia el acceso a las instituciones de educación y cuidado varía según el estatus socioeconómico de las familias. Los sectores menos favorecidos, como los que se encuentran en las áreas rurales y urbanas marginales, enfrentan múltiples barreras que les impiden alcanzar el objetivo de terminar la educación básica; por ejemplo, la disparidad en la edad, así como factores económicos y sociales tales como tener que escoger entre el estudio, el trabajo o la familia (Cárdenas *et al.*, 2021). Además, se añaden los riesgos de la seguridad y la precariedad de la infraestructura física, tecnológica y vial.

A pesar de las desigualdades que persisten, los años de escolaridad muestran la relativa rapidez con que la población colombiana ha evolucionado. Así, en 1954 los colombianos que vivían en la ciudad apenas tenían en promedio 4.11 años de educación y los del campo 2.03 años; para 2017, los indicadores ya habían llegado a 9.7 y 6 años respectivamente (aunque no llegan a los 13 años que sería el estándar internacionalmente aceptado). Sin embargo, el cambio es significativo (Wasserman, 2021).

## **La cobertura de la educación para la primera infancia**

Hoy está claro que los primeros cinco años de vida son de radical importancia tanto en el desarrollo neuronal como en la formación intelectual y socioemocional de los niños. Su descuido lleva a una inequidad de base, muy temprana y difícilmente compensable posteriormente. Es difícil imaginar, señala el profesor Wasserman

(2021), una inequidad más grande que un niño de cinco años que ya está en desventaja frente a sus pares más privilegiados. En el conversatorio, el profesor resaltó que 7 de cada 10 niños de primera infancia entran a la primaria en situación de desventaja cognitiva debido a la desnutrición, tanto de ellos mismos como de sus madres.

Para el profesor Wasserman es reprochable que ni en la Constitución de 1991 ni en la Ley General de Educación 115 de 1994 se abordara explícitamente la educación para la primera infancia, y que la Ley General de Educación apenas plantea la obligatoriedad de un año de transición para los niños menores de seis años. No obstante, añade que, de hecho, en todos los gobiernos a partir de 2002 en adelante, la educación para la primera infancia se asumió como un asunto prioritario. Desde “Educación para toda la vida” pasando por “De cero a siempre”, se ha mantenido el interés por la educación en la edad temprana y el compromiso de ir aumentando gradualmente la cobertura. Así, en 2018 eran 1 360 000 los niños y niñas de cero a cinco años que recibían atención integral, lo que corresponde a una cobertura del 28%. Pero en 2021, según el Dane (2021), del total de estudiantes escolarizados, el menor porcentaje de matriculados se registró en el nivel preescolar (8.7%) (vale señalar que ambas cifras provienen de estadísticas del Dane. La variable pandemia puede haber incidido de diversas formas en la dramática disminución que se registra en el 2021 según el Dane). Por otra parte, Wasserman señala que el gobierno Duque propuso llegar a los 2 millones de niños y niñas en 2022, lo que, si se lograra, representaría el 35% de los niños de esa edad con acceso a la educación. Aún no se han publicado cifras para ese año.

Coincidiendo con Wasserman, el profesor Fergusson afirmó en el conversatorio que es particularmente preocupante que se abran tales brechas desde tan temprana edad, cuando el cerebro se está formando, y recomienda ampliar significativamente la cobertura de los programas de primera infancia. Al igual que Wasserman, Fergusson

señala que la discriminación educativa en esta edad temprana tiene efectos muy difíciles de compensar posteriormente en el proceso educativo. Ambos expertos proponen ampliar mucho más la cobertura educativa hasta que se vean beneficiados altos porcentajes de niños y niñas, especialmente en las poblaciones rurales. Para Fergusson *et al.* (2021), “la educación temprana debe ser un derecho fundamental de los niños” (p. 276).

No obstante, un estudio reciente realizado por Fedesarrollo (Info-bae, 2022) señala que, de cada 10 niños en Colombia, 7 no tienen acceso a la educación en esta etapa temprana y por eso plantea una “universalización de la educación inicial”, con el fin de suplir los 850 000 cupos que hacen falta para garantizar la educación a los dos millones de niños entre 3 y 5 años; lo que, según sus cálculos, significaría una inversión de entre 1700 millones y 2700 millones de pesos.

Para los participantes del taller de diálogo, asegurar la cobertura universal del cuidado adecuado y de la formación integral durante la primera infancia depende de la responsabilidad, el trabajo y la inversión del Estado, el cual debe garantizar la educación, la alimentación y la atención individualizada en contextos tanto rurales como urbanos a los niños y niñas de 0 a 5 años. Un participante enfatizó que la acción del Estado tiene que ser integral, pues este “debe intervenir para reducir la brecha de la educación, dado que, aunque el sector privado es un factor importante, el Estado tiene un rol fundamental como ente centralizador” (relatoría del taller de diálogo, 2021).

En relación con la atención integral que el Estado debe garantizar a la primera infancia, los participantes del taller de diálogo plantearon que la alimentación es un factor determinante: “Las familias cuentan con la alimentación de los colegios por necesidad” (relatoría del taller de diálogo, 2021). Los asistentes al taller de diálogo opinaron

que la desnutrición es una causante de desigualdad, ya que “la alimentación es uno de los factores que influye para que los padres lleven a los niños al preescolar y hace que hasta los inscriban en dos jornadas con el propósito de que sus hijos se alimenten” (relatoría del taller de diálogo, 2021). Se trata de una práctica entendible, según los participantes, teniendo en cuenta que Colombia es uno de los países suramericanos con mayores niveles de desnutrición. Los asistentes se refirieron también a cómo la desnutrición infantil afecta el desarrollo intelectual y socioemocional de la primera infancia y hace que “las familias lleven a los niños al colegio no a formarse, sino a alimentarse” (relatoría del taller de diálogo, 2021).

Varios participantes se refirieron a la importancia de hacer uso de metodologías pedagógicas enfocadas en los contextos urbanos y rurales específicos en que se desarrollan los niños de 0 a 5 años, tomando como punto de partida las necesidades particulares de las diferentes poblaciones, sus identidades individuales y colectivas, su diversidad cultural, sus aspiraciones y proyectos de vida. En este sentido, mencionaron la importancia de reforzar las escuelas locales o “escuelas de vecindario”; estas instituciones descentralizadas “generan comunidad, hay más contacto entre institución y padres de familia, se estimula la participación y, de acuerdo con la ubicación, la escuela puede ser un espacio de encuentro” (relatoría del taller de diálogo, 2021).

## **La cobertura de educación básica y media**

Según Cárdenas *et al.* (2021), Colombia ha logrado grandes avances en cobertura en educación básica y media. Nuestra cobertura neta en primaria se ubica en niveles superiores al 90% (93% para el año 2018). Con respecto a la educación secundaria, si bien la cobertura es inferior, el mensaje es similar: mejoras sostenidas al pasar del 63% en 2005 al 77% en 2018).

Wasserman (2021), por su parte, pone de manifiesto que la necesidad de una educación básica universal es posiblemente uno de los pocos objetivos compartidos por todos los gobiernos en materia de educación. A partir de mediados del siglo xx, añade, cambió favorablemente la percepción del derecho de los niños y niñas a ser educados y de la obligación del Estado a hacer realidad ese derecho. De esta manera, el Decreto 1710 de 1963 ya aseguraba la obligatoriedad y la gratuidad de la educación.

Dos décadas más tarde, el informe sobre el desarrollo humano en Colombia para 1985 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reportaba que la cobertura bruta en educación primaria ya era superior al 100%. Desde la Constitución de 1991, se volvió obligatorio un año de transición, así como los nueve años de educación básica, primaria y secundaria para niños entre los 5 y los 15 años. Desde entonces, la cobertura en educación básica está en niveles cercanos al 90%, prácticamente logrando la universalidad (Wasserman, 2021).

Se llega entonces a una cobertura de educación básica (5 años de primaria y 4 de secundaria) de alrededor de 100% y gratuita. A pesar de estos logros, señala Wasserman (2021), una inequidad considerable persiste en el acceso a la educación, pues es insuficiente cuantitativamente con respecto al número de habitantes y, por otra parte, existe una escasa diversidad de opciones de formación para los jóvenes (técnica y tecnológica, por ejemplo).

Persisten brechas importantes de cobertura no solo entre distintos grupos socioeconómicos, sino también entre regiones del país. Así, en 2019 Bogotá, Bolívar y Tolima superaban el 96% en primaria, mientras que Vichada tenía un índice de 59% y Vaupés 55%. En secundaria, punteaban Boyacá (90.11%), Quindío (87.85%) y Bogotá (87.52%), frente a Guainía (31.45%), Vaupés (29.99%) y Vichada (25%).

En este sentido, los asistentes al taller de diálogo destacaron la urgencia de estudiar los factores diferenciales que afectan a la población rural. Señalaron que es imperativo priorizar la cobertura en zonas alejadas del Pacífico, La Guajira y la Amazonía, entre otras, teniendo en cuenta la variedad de obstáculos que se presentan en estas regiones para el acceso de los niños y niñas a las instituciones. Enfatizaron que se debe garantizar un transporte seguro, vías y condiciones de seguridad para la movilidad de los estudiantes. También mencionaron que la educación debe ir de la mano con el ordenamiento territorial y los planes de vivienda; resaltaron que estos últimos deben considerar la necesidad de los niños y las niñas de acceder a los planteles educativos y así reducir el ausentismo, la pérdida y la deserción escolar (relatoría del taller de diálogo, 2021).

## **La cobertura en la educación superior**

Según el profesor Wasserman, Colombia ha logrado una cobertura del 53 % en educación superior. A su vez, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF, 2021), en un reciente informe, resume los avances en educación superior en Colombia de la siguiente manera:

- Entre 2010 y 2017 la educación superior aumentó más de 15 puntos, pasando en siete años de 37% a 53% (48% hombres y 56% mujeres). No obstante, la cobertura promedio en los países de la OCDE es de 79%, cifra de la cual todavía estamos lejos.
- El crecimiento se dio principalmente en la educación universitaria privada, muy poco en las universidades públicas y en la educación técnica y tecnológica.
- Entre 2017 y 2018 se estancó el crecimiento por causas demográficas y por falta de interés de los jóvenes en continuar sus estudios, al no visualizar la posibilidad de recuperar la inversión a través del trabajo.

Como una manera de facilitar el acceso a la educación superior y así ampliar la cobertura, en el taller de diálogo se mencionó la necesidad de fortalecer el acceso a créditos de estudio y de abrir canales financieros flexibles en términos de intereses y plazos. En la actualidad existen programas de crédito como los del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), que se presentan como soluciones de crédito económicas para los estudiantes, cobrando sin embargo intereses excesivos. Recientemente el Icetex mejoró las condiciones para los beneficiarios del crédito, reduciendo la tasa de interés al IPC + 0%. Con el mismo propósito, redujo los puntajes de la prueba Saber 11 necesarios para solicitar un crédito y se está esforzando por llegar a regiones donde antes no tenía presencia, como Leticia, San José del Guaviare y Mitú (Toro, 2023, pp. 43-44).

Los expertos invitados al conversatorio se han ocupado también de otros fenómenos relacionados con la cobertura en la educación:

### **Analfabetismo**

Wasserman (2021) señala que la Unesco considera que un país está libre de analfabetismo cuando alcanza un 4% o menos, y que, en Colombia, entre 1964 y 2018, el analfabetismo descendió del 27.1% al 5.2%. Es decir que Colombia ha logrado casi un alfabetismo completo. No obstante, nos recuerda que sigue habiendo una gran diferencia entre las poblaciones urbana y rural, también en ese aspecto.

### **Ausentismo, deserción y repitencia**

Los expertos llaman la atención sobre la brecha socioeconómica en los fenómenos de ausentismo, deserción y repitencia, respecto a los cuales a lo largo del proceso de educación básica y, en especial, educación media, los estudiantes más pobres registran mayores tasas (Cárdenas *et al.*, 2021).

Según el estudio de Fedesarrollo antes mencionado, uno de los problemas principales del sistema educativo colombiano es la deserción: por cada 100 niños y niñas que entran a primero de primaria, solo 44 se gradúan como bachiller. De hecho, en el trance entre la secundaria y los programas técnicos o profesionales es cuando más ocurre el abandono, pues de esos 44 graduados, solo el 38,7 % accede a la educación superior.

En cuanto a la repitencia, las tasas son mayores en los colegios oficiales que en los no oficiales. Por otra parte, la extraedad, relacionada con la repitencia (que explica en buena parte la diferencia entre la cobertura bruta y la neta), está asociada estadísticamente con la deserción (García *et al.*, 2013).

## **Oferta pública vs. privada**

Fergusson *et al.* (2021) se refieren a “la tragedia de la ausencia de los bienes públicos” y al extraordinario aumento de la oferta privada de educación a lo largo de los años. En el conversatorio, Fergusson aseguró que es muy baja la oferta de bienes públicos, incluida la de educación, y que no hay suficiente capacidad para que la sociedad satisfaga sus necesidades a través de lo que ofrece el Estado. La consecuencia es que, si hay baja cobertura en la educación pública, la oferta privada tiende a llenar el vacío. Esta predominancia de la educación privada lleva a la segregación de la educación en Colombia (un *apartheid* educativo, según Fergusson), la cual reproduce las clases sociales y la desconfianza que existe entre ellas.

Fergusson *et al.* (2021) traen a la luz el círculo vicioso que denomina “la trampa de la debilidad de los bienes públicos” y la describen en los siguientes tres pasos: 1) la constatación de que la oferta de bienes públicos es deficiente; 2) quienes tienen los recursos necesarios suplen privadamente esas carencias; 3) así se reduce la presión sobre el Estado para que mejore su oferta de bienes públicos, pues los sectores más ricos e influyentes de la sociedad se desentienden,

habiendo satisfecho sus necesidades (de educación, en este caso) a través de la oferta privada. Este es, según Fergusson *et al.* (2021), el círculo vicioso que debilita la oferta estatal de educación:

**Figura 1: El círculo vicioso**



**Fuente:** Adaptado de Fergusson (2019).

El profesor Wasserman, por su parte, opinó en el conversatorio que, por el contrario, hay una alta oferta de bienes públicos, e hizo referencia justamente a la cobertura del sistema educativo. Indicó también que hay una alta demanda por parte de personas de todos los estratos que desean acceder al sistema público, citando específicamente el caso de la educación superior.

Fergusson, a su vez, propuso en el conversatorio un posible mecanismo para ampliar la oferta pública de educación: establecer un

impuesto a las familias que decidan matricular a sus hijos en colegios privados, y que los fondos recaudados se destinen a fortalecer la educación pública. De ese modo se redistribuirían los recursos de la oferta privada a la pública, mejorando la calidad de esta última y, adicionalmente, se enviaría un mensaje a la sociedad sobre la importancia que se le asigna al fomento de la educación pública.

De manera alternativa o complementaria al impuesto, Fergusson (2020) sugiere que los colegios privados pudientes contribuyan con la admisión, la matrícula y los gastos de un porcentaje de los estudiantes que se presenten a colegios públicos.

Otra forma de reforzar la oferta educativa pública es por medio de la jornada extendida, una intensificación horaria en las instituciones del sector oficial en áreas como la informática, la educación física y la educación artística para los niños y niñas de la educación básica. La jornada extendida implica, desde luego, una mayor inversión en docentes y en recursos pedagógicos y físicos, pero añade valor a la formación de los estudiantes y puede contribuir a paliar el acceso desigual a la educación y a hacer frente a la deserción, al ausentismo y a la repetición. Este cambio exige una conversación amplia con los maestros y maestras para tomar en consideración sus necesidades particulares de cara a este reto.

## **Conclusiones sobre la desigualdad en la cobertura de la educación**

De las presentaciones de los tres expertos y la consulta de libros de su autoría, además de otros estudios pertinentes, se pueden sacar las siguientes conclusiones en materia de la cobertura de la educación en Colombia:

El balance es positivo en lo que se refiere a avances importantes en las últimas décadas, pero aún quedan brechas significativas por cerrar: la brecha regional, la brecha entre niveles de educación y la

brecha socioeconómica y cultural. Estas brechas sugieren, de entrada, un rasgo del sistema educativo colombiano: sus profundas desigualdades y la interrelación entre ellas.

Es frecuente ver cómo los avances en cobertura suelen ser utilizados para mostrar que el sistema educativo cumple sus objetivos de inclusión social. Pero los adelantos en cobertura no son suficientes para prevenir y superar las desigualdades (García *et al.*, 2013).

En el informe de la ANIF, citado anteriormente, se destaca el siguiente balance en materia de educación en Colombia:

### **Avances de los últimos 30 años**

- Aumentó la cobertura, especialmente en la educación básica, media y superior.
- Se fortaleció la institucionalidad operativa y legal del sector educativo.

### **Retos pendientes:**

- Combatir las altas tasas de ausentismo, deserción y repitencia.
- Aumentar la cobertura de educación preescolar y de la educación media, especialmente en las zonas rurales y rurales lejanas.
- Incrementar la cobertura de la educación superior que, a pesar de haber aumentado en las últimas décadas, presenta una desaceleración.
- Propiciar una conversación entre el sector productivo y la educación para asegurar no solo la calidad y la cobertura, sino también la pertinencia de la educación.

## **La calidad en educación: el vaso medio vacío**

La educación en Colombia no solo es un reflejo de las desigualdades que hay en el país, sino que también es un reproductor de ellas. Existe una gran desigualdad en la educación entre niños y niñas, entre la zona urbana y la rural y la rural más dispersa y entre los estratos altos y bajos. La educación debe ser la columna fundamental en la construcción de sociedades inclusivas, fuertes y justas. La educación no se reduce solo a la transmisión de conocimientos, sino que incluye el enseñar a pensar, a interpretar y a validar la información. Igualmente, implica el desarrollo de la identidad, la autonomía y la formación ciudadana.

La educación es el centro del objetivo 4 de los 17 de desarrollo sostenible (ODS), que fijaron los líderes mundiales en el año 2015 y que plasmaron en su agenda 2030. Los motivos que tuvieron fueron principalmente la protección del planeta, la lucha contra la pobreza y el tratar de erradicarla para la construcción de un mundo más próspero, justo y sostenible en favor de las generaciones futuras. El objetivo 4 consiste en “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”; se fundamenta en que la educación es la base para mejorar la vida, las relaciones y el desarrollo sostenible, en armonía con el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la Cumbre sobre la Transformación Educativa realizada en Nueva York en septiembre de 2022 y de los puntos planteados dentro del “Encuentro regional: un compromiso de acción por la educación”, celebrado en Bogotá en marzo de 2023.

## **La inequidad en la calidad de la educación**

Wasserman (2021) identifica la inequidad como el tema central del sistema de la educación en Colombia, y así lo expone a lo largo de

su disertación sobre el vaso medio vacío. Manifiesta que “se tienen disparidades de calidad y oportunidades entre la oferta educativa pública y la privada, y diferencias injustas entre la urbana, la rural y la rural dispersa” (p. 100). Adicionalmente, señala que “hay diferencias significativas en lo que el Estado le está ofreciendo a sus jóvenes en las ciudades grandes y en las zonas rurales alejadas de éstas” (p. 101). La diferencia entre la atención educativa para la población urbana y la rural es notable, así como lo es entre los diversos grupos socioeconómicos. Comenta que “la población rural está hoy en años de estudio promedio por debajo de lo que era el promedio nacional en el año 1992” (p. 104).

En desarrollo de la discusión sobre uno de los temas tratados en el taller de diálogo acerca de cómo lograr que la educación en Colombia deje de estar segregada por la capacidad de pago, de modo que la escuela se convierta en un espacio real de interacción entre personas de diferentes orígenes sociales, un primer punto al que hicieron referencia los participantes fue el de generar una integración de la educación pública y privada. Esto, con el fin de implementar un sistema unificado de educación nacional que les permita a los estudiantes acceder a una calidad estandarizada que provea condiciones mínimas para educarse como, por ejemplo, asegurar la alimentación, el transporte y el acceso a un apoyo psicológico oportuno. Nivelar estas variantes llevaría a los estudiantes a adquirir un mismo nivel de capital social competitivo en el mundo laboral, pues, según Fergusson, la desigualdad empieza por las relaciones sociales y culturales que los niños y los jóvenes construyen en los colegios, y destaca que en los colegios públicos hay una menor concentración de Activos Sociales Inmateriales (ASI).

Por otra parte, los participantes en el taller de diálogo se refirieron también a la necesidad de fortalecer alianzas público-privadas para financiar programas como “Ser pilo paga” y asegurar la excelencia en la calidad del servicio. Igualmente, señalaron que la educación

se debe consolidar como un derecho universal al que puedan acceder todos los sectores sociales de manera gratuita y autónoma. Sin embargo, mencionaron que, mientras se consigue este esquema de gratuidad, se podría ajustar un sistema tarifario diferenciado según los ingresos de los padres de familia y de los mismos estudiantes.

La gratuidad en la educación requiere de una importante inversión de recursos nacionales para proveer a los estudiantes de infraestructura y equipos tecnológicos, y aumentar la calidad de la educación. Estos recursos también deben utilizarse en el cubrimiento de factores diferenciales. Los participantes manifestaron su preocupación por la implementación de un sistema de educación que responda a los contextos de los territorios. Por lo tanto, plantearon que la formación académica en las regiones debe inducir al fortalecimiento del trabajo rural, lo que se podría lograr con el apoyo del Sena. Uno de los participantes se refirió a la necesidad de eliminar la diferenciación público-privada, pues la anulación de esta diferenciación eliminaría los prejuicios de clases y posicionaría los procesos de aprendizaje, llevando a que los estudiantes puedan competir en condiciones de igualdad.

Indica también Wasserman (2021) que existe una gran inequidad de género y de grupo étnico y que estas brechas educativas deben ser superadas. Según las proyecciones del censo poblacional de 2005 de la encuesta de calidad de vida del Dane (2010), el 10.6% de la población colombiana pertenece a comunidades negras, afro, palenqueras y raizales, y un 3.4% a poblaciones indígenas. Wasserman (2021) señala que persisten las condiciones que generan barreras para el acceso a la educación de estas poblaciones, pero que el país debe apoyar el desarrollo cultural propio, dándoles simultáneamente acceso a las fuentes de conocimiento moderno.

Dentro del taller de diálogo llevado a cabo, se evaluó cómo disminuir la desigualdad en el cubrimiento y la calidad de la educación

que afecta a las poblaciones con algún tipo de discapacidad o dificultad de aprendizaje, así como a las poblaciones rurales, campesinas, indígenas, afros, y en general a quienes habitan los territorios alejados de los centros urbanos. Para empezar, los participantes en el taller de diálogo mencionaron que esta pregunta debía ser fraccionada, ya que cada uno de los problemas a los que se refiere es complejo y requiere pensar soluciones amplias y específicas.

En ese sentido, y apreciándolo como uno de los progresos, señaló el profesor Wasserman en el conversatorio sobre educación el Decreto 1421 de 2017, por el cual se reglamenta el marco de la educación incluyente y la atención educativa a la población con discapacidad. Se refirieron específicamente al numeral 11, el cual expone el Plan Individual de Ajustes Razonables (PIAR), que valora los procesos académicos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes con algún tipo de discapacidad y también reglamenta los planes de infraestructura de las instituciones. Es de aclarar que el PIAR regula los niveles de educación preescolar, básica y media<sup>130</sup>.

## **Diferencia entre la calidad de la educación pública y la privada**

En su libro *Separados y desiguales: educación y clases sociales en Colombia*, García *et al.* (2013) manifiestan que la Corte Constitucional –con base en las normas de la Constitución y en los tratados y la jurisprudencia internacional que hacen parte de la Constitución a través del bloque de constitucionalidad– ha señalado que el núcleo esencial está compuesto por cuatro derechos: a la asequibilidad de la educación, a la accesibilidad de la educación, a la adaptabilidad del sistema educativo y a la aceptabilidad de la educación. (p. 89)

---

<sup>130</sup> Ministerio de Educación Nacional. Decreto 1421 de 2017, por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad.

En Colombia existe un sistema educativo en el cual la participación del sector privado es muy alta, comparativamente con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el promedio de América Latina, y además el sistema está afectado por una separación de las clases sociales. Fergusson llama esta segregación “*apartheid* educativo”.

En el país, las clases sociales estudian por separado. La mayoría de los estudiantes de estratos bajos asisten a un colegio oficial, mientras que la mayoría de los estudiantes de estratos altos asisten a un colegio privado. A esta separación se le suma otra desigualdad: los estudiantes de clase alta, que asisten a colegios privados y costosos, tienden a obtener una educación de mejor calidad que los estudiantes que asisten a colegios públicos.

Otra asimetría negativa en el sistema educativo es la proporción profesor/número de estudiantes. En las instituciones educativas públicas es usual la sobrepoblación de estudiantes en el salón de clase, lo que inhibe la atención individualizada al estudiante y la participación activa de cada uno.

La segregación que ha dado lugar al “*apartheid* educativo” empieza en la primera infancia. Los niños y niñas de padres pudientes van a guarderías o instituciones privadas, mientras que los de padres pobres se quedan en casa o son recibidos por instituciones públicas de menor calidad y con personal no suficientemente capacitado pedagógicamente. Las diferencias en sus entornos familiares y en la calidad de la educación que reciben hacen que los niños y niñas que entran al sistema privado adquieran, en promedio, una mayor habilidad verbal y un mejor desarrollo cognitivo y afectivo, lo cual les otorga una ventaja desde esa edad para todo lo que sigue en el proceso educativo.

Esta desigualdad se observa también en las regiones: los estudiantes de municipios periféricos tienen una educación de menor cali-

dad que los que estudian en municipios centrales. Y lo mismo ocurre en la división entre las zonas urbanas, rurales y rurales lejanas.

La discriminación inicial se refuerza luego en la educación básica y media, donde siguen imperando la separación y las diferencias de calidad del servicio para cada grupo. Así lo muestra el resultado de las pruebas Pisa y Saber 11, en las que los niños y las niñas colombianos de menos recursos obtienen resultados inferiores a los de la región latinoamericana y, por lo tanto, a los de la OCDE. La clase social predice en parte el desempeño de los estudiantes, y es por esa razón que, a medida que avanzan en las etapas educativas, la desigualdad heredada de las primeras etapas se mantiene hasta la educación superior.

Las dificultades para acceder a la educación superior de calidad radican en parte en la barrera existente para estudiantes que no alcanzan el puntaje necesario en el examen de ingreso a una universidad pública; y, en parte, en la falta de recursos para ingresar a una universidad privada de calidad. Otros, especialmente en la clase media baja, se resisten a abandonar e ingresan a una universidad privada de baja calidad. Además, la segregación se refuerza por factores como el género, la geografía, la etnia y la raza.

De todo esto, señalan Fergusson y García (2021), resulta una sociedad escindida en por lo menos cuatro grupos, así: uno, el de los privilegiados, con capacidad económica suficiente para esquivar la educación pública y pagar por una educación privada de alta calidad; dos, el de las personas de bajos recursos, principalmente en las ciudades, que logran acceder a la educación pública primaria y secundaria; tres, un grupo de clase media y media baja que logra ingresar a instituciones privadas de baja calidad y que, una vez que ingresa al mercado laboral, no supera los niveles intermedios de ese mercado; y cuatro, los desertores y los excluidos del sistema educativo, tanto en el campo como en las ciudades. (pp. 28-29)

Además, Fergusson y García (2021) afirman que en el desempeño escolar inciden también los antecedentes familiares, el entorno, la cultura y las circunstancias socioeconómicas. Denominan activos sociales inmateriales (ASI) a tres clases de capital: el capital cultural, el más importante, seguido del social y del simbólico. El capital cultural incluye todos los beneficios y habilidades, desde la educación formal hasta la forma de hablar, y le dan estatus y ventajas a un individuo, sobre todo en una sociedad estratificada. El capital social es el que genera beneficios de ser parte de ciertas redes o grupos sociales y se manifiesta en un tratamiento preferencial. El simbólico, derivado del honor, del prestigio o del reconocimiento social. Estos activos sociales inmateriales profundizan, aún más, la brecha de la desigualdad heredada desde la infancia.

Manifiestan Fergusson y García (2021) que las diferencias de capital cultural entre las clases sociales contribuyen al *apartheid* educativo y a su capacidad para reproducirse. Expresa que una educación pública de calidad y pluralista atenúa esas diferencias de capital cultural y abre para los pobres una “quinta puerta”, por medio de la cual pueden desarrollar sus capacidades, habilidades y talentos, camino no solo a ascender socioeconómicamente.

Fergusson y García (2021) comentan que las diferencias entre la educación pública y privada en el país se han hecho más notorias a raíz de la pandemia del Covid-19. La pandemia y el cierre de los colegios tuvieron efectos adversos en la educación primaria y secundaria, y estos fueron más graves para los estudiantes pobres de colegios públicos sin acceso a internet ni a equipos electrónicos adecuados, sobre todo en áreas rurales y rurales lejanas.

## **Factores incidentes en la calidad de la educación**

García *et al.* (2013) en su libro *Separados y desiguales: educación y clases sociales en Colombia*, señalan tres factores como determinantes de la calidad de la educación: el hogar, el colegio y el municipio, como sigue:

El hogar: las condiciones socioeconómicas del hogar son, según los autores, determinantes para el desempeño escolar del estudiante. Los diferentes estudios han demostrado que la mayoría de los estudiantes que pertenecen a clases sociales altas, que tienen una alta capacidad de pago y cuentan con un hogar con mejores condiciones socioeconómicas, tienen un mejor desempeño escolar.

El colegio: se refiere a las características del colegio, las cuales tienen también un impacto en los resultados académicos de los estudiantes. Con base en los estudios realizados, los autores encontraron tres aspectos a nivel escolar que influyen en los resultados: los profesores o maestros, los recursos y el diseño institucional.

En relación con los maestros, explican que la calidad de los docentes, su ausentismo y la estructura de incentivos tienen un impacto en el desempeño escolar. En materia de recursos y desempeño escolar, señalan que algunos autores como Lee y Bravo (2001, citado por García *et al.*, 2013) defienden la idea de que la cantidad de recursos de la escuela tiene una relación significativa con el desempeño escolar; mientras que otros afirman que el problema de la educación pública es más de incentivos y de estructura organizacional que de falta de recursos. En cuanto al diseño institucional del sector educativo y su relación con el desempeño escolar, manifiestan la importancia de que las instituciones educativas tengan un alto grado de autonomía para ciertas decisiones, y de control y rendición de cuentas para otras.

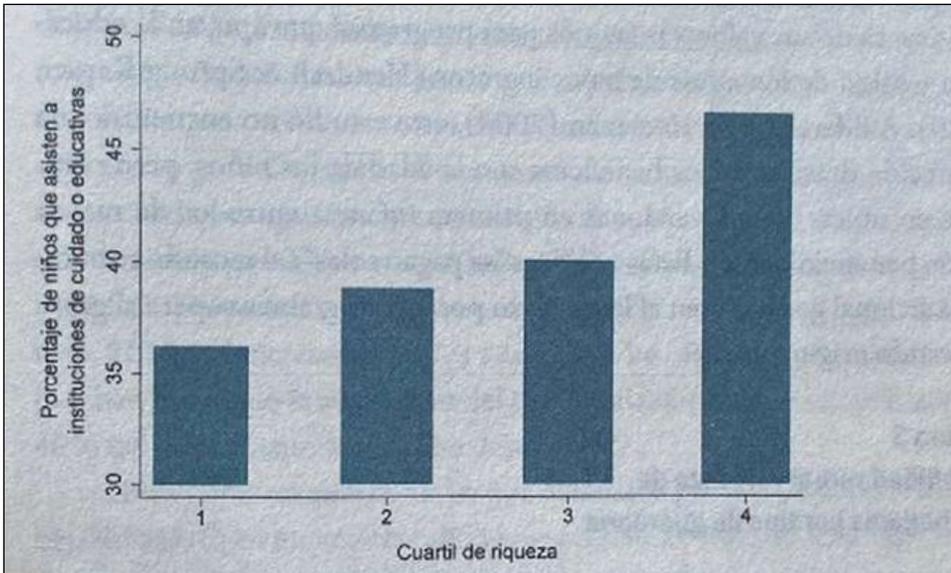
El municipio: con respecto a este tercer factor, indican los autores que los estudiantes que viven en municipios pobres y en zonas rurales tienen un peor desempeño que aquellos que viven en zonas urbanas y en municipios con mejores indicadores. “A mayor pobreza y desigualdad en el municipio, menor es la calidad de la educación y menor es el resultado académico” (García *et al.*, 2013, p. 41).

Por otra parte, Parra explica en el conversatorio las lógicas de las instituciones educativas, las cuales relacionan la responsabilidad de la institución con los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Estos últimos son los indicadores centrales de la calidad de la institución. Entre los factores que contribuyen a la calidad destaca dos condiciones: primero, autonomía pedagógica para los docentes; y segundo, autonomía administrativa para permitir la autonomía pedagógica. Señala Parra que, con el cumplimiento de las autonomías anteriores, se lograría implementar tres nuevos elementos: innovación pedagógica, apropiación y cohesión, que llevarían a lograr excelencia, innovación y equidad.

## **La calidad en la educación para la primera infancia**

El acceso a la educación en las instituciones educativas y de cuidado para la primera infancia (de 0 a 5 años) varía según el estrato socioeconómico de las familias. En la figura 2, de la “Encuesta longitudinal colombiana de la Universidad de los Andes” (Elca), se observa que mientras en los hogares de los estratos más pobres solo algo más de la tercera parte de los niños de 5 años o menos asiste a estas instituciones, en los hogares de los estratos más ricos esta proporción aumenta y es mayor al 45% (Fergusson y García, 2021).

**Figura 2. Acceso a la educación en instituciones educativas y de cuidado en la primera infancia**



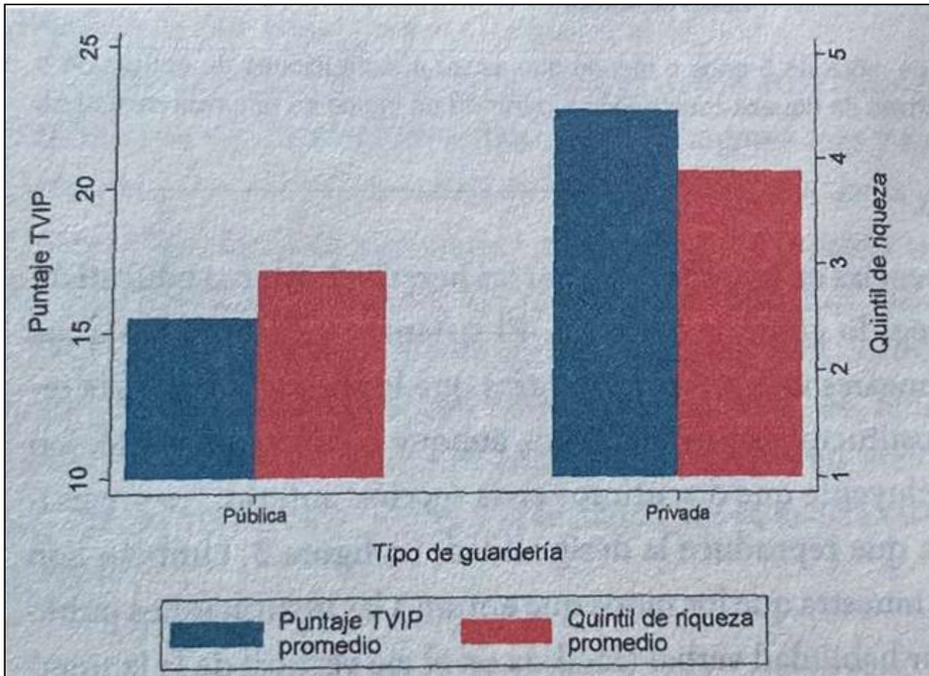
NOTAS: Porcentaje de niños de 5 años o menos que asiste a instituciones de educación o cuidado, según cuartiles de riqueza contruidos a partir de un índice de tenencia de activos del hogar.

FUENTE: Elca.2013.

**Fuente:** García y Fergusson (2021).

La figura 3, originada también en la “Encuesta longitudinal colombiana de la Universidad de los Andes”, que mide la habilidad verbal y riqueza de los hogares por tipo de guardería, revela que los niños y las niñas de menores ingresos que entran a instituciones públicas tienen menor habilidad verbal. Explican Fergusson y García (2021) que los niños y niñas provenientes de hogares más pobres llegan al sistema escolar con desventajas, lo que implica que hay un conjunto amplio de colombianos y colombianas que no pueden perseguir sus proyectos de vida, con consecuencias socioeconómicas y culturales inaceptables.

**Figura 3. Habilidad verbal y riqueza de los hogares por tipo de guardería**



NOTAS: En el eje vertical izquierdo se miden los resultados promedio de la prueba TVIP de habilidad verbal general, según tipo de guardería, para niños de 3 años (barras azules). En el eje vertical derecho se mide quintil promedio de riqueza de los hogares de los niños, construido a partir de un índice de activos del hogar (barras rojas). Guarderías públicas incluyen guarderías, jardines y preescolar de carácter oficial y los hogares comunitarios, hogares infantiles, y jardines comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

FUENTE: Elca.2013.

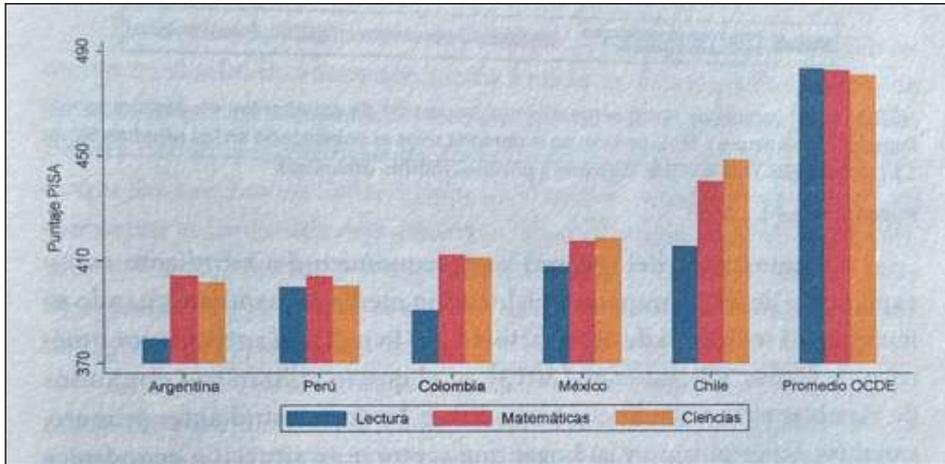
**Fuente:** García y Fergusson (2021).

En relación con este tema de la primera infancia, en el taller de diálogo se profundizó respecto a cómo asegurar la cobertura universal del cuidado adecuado y de la formación integral durante la primera infancia, para disminuir la inequidad. Sobre el particular, los participantes destacaron dos aspectos: primero, la necesidad de generar instituciones educativas que respondan a las necesidades de cuidado y educación de las familias. Se refirieron a instituciones descentralizadas y capaces de generar comunidad, en las que haya más

contacto entre la institución y los padres de familia, se estimule la participación y, de acuerdo con su ubicación, la escuela sea un foco de encuentro entre diferentes estratos socioeconómicos al interior de las ciudades. Esta propuesta contribuiría a mitigar las problemáticas de movilidad y transporte que sufren los estudiantes en todos los niveles de educación. El segundo aspecto fue la notoria y generalizada preocupación por plantear soluciones frente a la alimentación de la primera infancia. Se trata de una situación grave por cuanto afecta el desarrollo intelectual y emocional y la motricidad de los infantes. Se mencionó como solución que el Estado garantice la alimentación a los niños en los centros educativos y priorice fuentes de empleo para los padres de familia.

## **La calidad en la educación básica y media**

Colombia ha logrado grandes avances en cobertura, pero, en contraste, en la calidad de la educación presenta grandes falencias. Primero, el resultado de las pruebas PISA es muy inferior al de otros países de la OCDE, y mediocre comparado con América Latina, como se observa en la figura 4. Segundo, persisten brechas importantes no solo entre diferentes grupos socioeconómicos, sino también entre las diferentes regiones del país. Por una parte, los estudiantes provenientes de colegios privados de alto costo tienen un mejor desempeño escolar que los estudiantes de colegios públicos o privados de bajo costo. Por otra, los estudiantes de las ciudades capitales tienen mejores resultados que los que viven en pequeños municipios o en zonas rurales o rurales alejadas.

**Figura 4. Desempeño en las pruebas PISA**

NOTAS: Desempeño en las áreas de Lectura, Matemáticas y Ciencias.

FUENTE: OCDE (<https://pisadataexplorer.oecd.org/>).

**Fuente:** García y Fergusson (2021).

Señaló Ferguson en el conversatorio que todos los análisis y estudios realizados en Colombia coinciden en que el contexto socioeconómico tiene una influencia muy importante en el desempeño escolar, y que solo la salida hacia los colegios privados de muy alto costo parece garantizar una mejora en la calidad de la educación.

Además, Wasserman (2021) argumenta que se “tiene un rezago alto, comparado con el de países con mejor desarrollo educativo, y que entre los estudiantes hay un rezago adicional en los jóvenes de hogares socioeconómicamente desfavorecidos” (p. 96). Las dificultades ocasionadas por la pandemia del Covid-19 aumentaron el rezago escolar, retrasaron los aprendizajes básicos y agravaron los problemas socioemocionales en los niños, niñas y jóvenes.

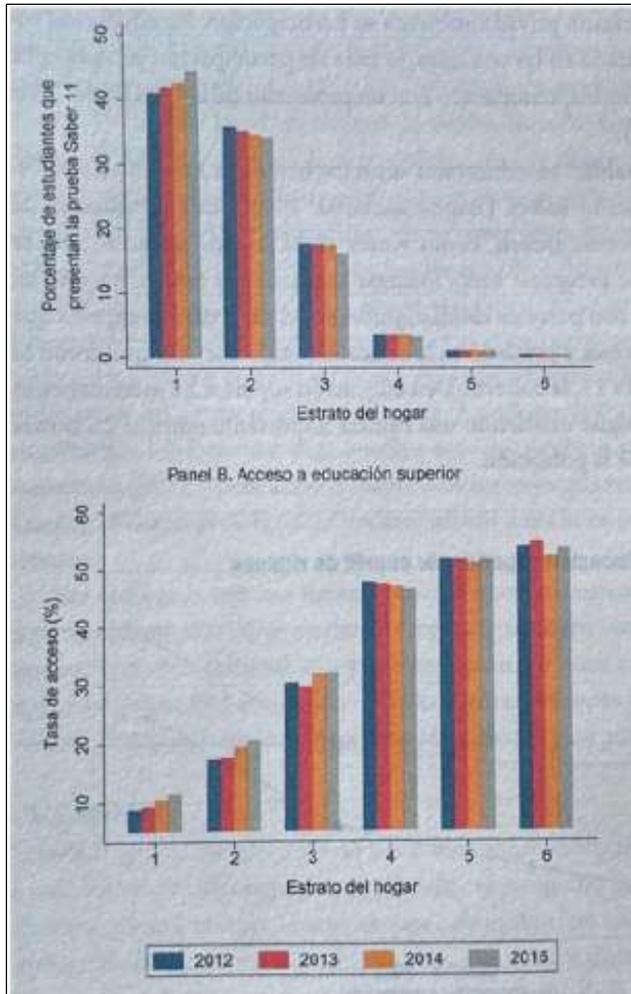
## **La calidad en la educación superior**

Señalan García y Fergusson (2021) que, en la educación superior en Colombia, el sector privado tiene una participación más alta en relación con la que presenta la OCDE. Así, en la escuela primaria y secundaria, la participación del sector privado es del 19%, frente al promedio de la OCDE que es 10% y 14% respectivamente; en la educación media, la participación del sector privado es del 23%, mientras que el promedio de la OCDE es del 19%; y en la educación superior, esta participación es del 47%, mientras que el promedio de la OCDE es del 30% (OCDE, 2016).

Por otra parte, comentan Fergusson y García (2021) que la desigualdad en la educación superior hereda la inequidad del sistema de educación básica y media. Los estudiantes de hogares más pobres tienen menor probabilidad de progresar hasta finalizar la educación media, hacerlo en instituciones y con pares de calidad, y obtener el nivel de desempeño que les permita ingresar y persistir en la educación superior. (p. 117)

En la figura 5 se observa que la mayoría de los estudiantes que presentaron la prueba Saber 11 en el período 2012-2015 pertenecían a los estratos 1 al 3, mientras que la mayoría de los estudiantes que accedieron a la educación superior procedía de los estratos 4 al 6. Se refleja allí un gran contraste entre las clases sociales de los estudiantes que presentan las pruebas y los que acceden a la universidad (Fergusson y García, 2021).

**Figura 5. Composición social de los estudiantes en pruebas Saber 11 y acceso a la educación terciaria**



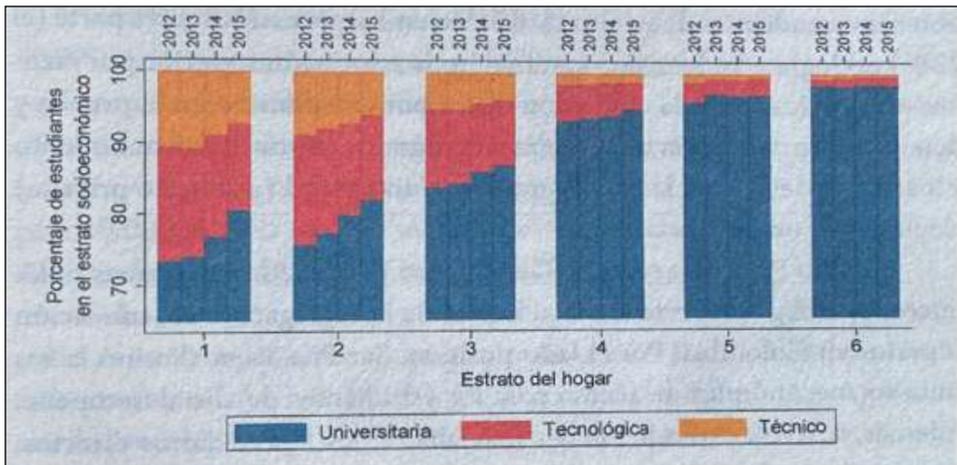
NOTAS: El panel A corresponde a la distribución de los estudiantes por estrato socioeconómico que presentan la prueba Saber 11 en el segundo semestre de cada año. El panel B muestra la tasa de acceso a la educación superior por estrato socioeconómico, en el primer semestre de cada año. La tasa de acceso corresponde al porcentaje de estudiantes que presentan la prueba Saber 11 y aparecen matriculados en instituciones de educación superior en el semestre posterior al que realizaron la prueba.

FUENTE: Saber 11, 2012 a 2015. SPADIES, 2016.

**Fuente:** García y Fergusson (2021).

Por su parte, en la figura 6 se observa que hay una clara segregación según el tipo de educación superior: los estratos del 1 al 3 optan por la educación tecnológica y técnica y los estratos del 4 al 6 por la universitaria.

**Figura 6. Composición social de estudiantes según tipo de educación terciaria**



NOTAS: Porcentaje de estudiantes entrantes a cada nivel de educación terciaria en el primer semestre de cada año, como proporción del total de estudiantes entrantes en el estrato.

FUENTE: SPADIES, 2012-2015.

**Fuente:** García y Fergusson (2021).

Por otro lado, señala Wasserman (2021) que la construcción del sistema de calidad para la educación superior ha sido muy importante durante los últimos años y que para el 2018 se tenían 52 instituciones acreditadas de las 300 que funcionan en el país, y el 39.4% de los estudiantes estaban inscritos en un programa acreditado, lo que es un avance significativo pero que está lejos del ideal.

Así mismo, indica que tanto las universidades oficiales como las públicas son heterogéneas en su calidad y cada uno de estos sectores atiende aproximadamente a la mitad de la población estudiantil. Comenta Wasserman (2021) que la estructura presupuestal del sec-

tor público es rígida. La Ley 30 de 1992 definió los presupuestos asignados a las universidades públicas en el momento en que fue expedida como su base, y el crecimiento lo fijó sujeto a la inflación. Lo anterior causó una disminución en el gasto para las universidades del 0.52% al 0.35% del PIB. El gasto total del Estado, incluyendo al Sena y a otras instituciones de educación técnica y tecnológica, aumentó mínimamente y se mantuvo alrededor del 1% del PIB. Lo anterior coincidió en un desfinanciamiento crónico del sistema y que, de no ser por el esfuerzo de las mismas universidades para conseguir recursos adicionales, posiblemente el impacto negativo en calidad habría sido mayor.

Además, señala Wasserman (2021) que muchas de las instituciones privadas tienen el problema de los “pupitres vacíos”, es decir, de una ocupación insuficiente que a veces deja inviables muchos de sus programas, y supone que lo anterior se presenta por dificultades de los jóvenes para cubrir las matrículas y para mantenerse en los estudios sin trabajar. Se presenta la disyuntiva entre el financiamiento a la oferta, fundamentalmente a través de las instituciones oficiales, o a la demanda, en becas y préstamos subsidiados a los estudiantes.

Los presupuestos de inversión también son muy bajos, inferiores al 8% del presupuesto total, lo que afecta negativamente la capacidad de renovación física y tecnológica, y la investigación. En las zonas rurales, el desarrollo de la educación superior rural ha sido problemático por una geografía difícil, pocas vías de comunicación terciarias, gran pobreza en el campo, población dispersa y largos años de violencia, que se han concentrado sobre todo en las zonas rurales más alejadas de las grandes ciudades. Además, si la infraestructura para la educación básica y media en la ruralidad es deficiente, para la educación superior es prácticamente inexistente.

Comenta Wasserman (2021) que recientemente el Ministerio de Educación propuso un “Plan Rural de Educación Superior”, con

tres líneas de acción complementarias: modelos educativos adaptables y flexibles, asistencia para el acceso y la permanencia de la población rural en los programas educativos, y el fortalecimiento de capacidades en los territorios, necesario para la construcción de paz, todo ello basado en alianzas rurales para la educación y el desarrollo. “Estas alianzas requieren la articulación de diversos actores sociales, como gobiernos regionales y locales, universidades, sector productivo, comunidades y organizaciones sociales diversas” (p. 171). Enfatiza Wasserman que uno de los retos pendientes más importantes para el sistema educativo colombiano es cerrar la brecha regional y particularmente entre la ciudad y el campo.

En ese sentido, en el taller de diálogo se plantearon varias ideas respecto a la educación superior, entre ellas que se deben aunar esfuerzos para “llevar las universidades a los territorios” con el fin de reconocer los factores diferenciales que tienen las poblaciones, como por ejemplo que los p<sup>é</sup>ns<sup>u</sup>m no se adaptan a las necesidades de los estudiantes y su contexto. Esta propuesta también contribuiría a que las poblaciones permanezcan en sus territorios, se aprovecharía su cultura para generar investigación y se evitarían las situaciones de exclusión en las grandes ciudades. Llevar las universidades a las regiones favorece la educación intercultural y reproduce saberes ancestrales de liderazgo comunitario, llamados a suplir falencias específicas de los territorios.

En contraste con esta opinión, uno de los participantes hizo referencia a la imposibilidad práctica de un esquema de esa naturaleza por la inversión importante que demandaría. Por lo tanto, y desde su experiencia como profesor jubilado, propuso fortalecer los canales de conectividad virtual y de educación a distancia para generar planes de estudio en programas técnicos o tecnológicos. Así mismo, propuso crear alianzas con el Sena y fortalecer la educación virtual en general. Esta iniciativa se podría desarrollar con el apoyo de estudiantes universitarios, quienes brindarían capacitaciones sobre el

manejo y la inclusión de las TIC en procesos productivos a personas que habitan zonas rurales, pudiendo el Sena y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones apoyar estas actividades.

Se notó una constante preocupación por crear políticas públicas de inversión enfocadas en mejorar la infraestructura de universidades públicas, los procesos de calidad y generar más cupos, ya que muchos jóvenes no pueden llegar a las universidades: ni a las públicas, porque hay muy pocos cupos, ni a las privadas por la falta de recursos. La inversión económica del Estado en la educación pública también ayudaría a minimizar las diferencias de calidad entre la educación pública y la privada.

Con respecto a la educación para el trabajo, está el Sena, que ha sido la institución que ha tenido el mayor impacto en este campo y está adscrita al Ministerio del Trabajo. Dentro de sus programas, el Sena tiene el de formación profesional integral, dirigido a los trabajadores para fortalecer habilidades, destrezas y actitudes positivas en sus labores. Cuenta además con programas de articulación con la educación media, programas virtuales, programas de bilingüismo y una actividad importante con las empresas y otras instituciones para promover la formación para el empleo.

Los participantes en el taller de diálogo opinaron que, si bien es necesario garantizar la cobertura universal de la educación, también es imprescindible que esa educación sea diversa e incluyente. Esto, porque cada población tiene necesidades específicas y, por lo tanto, el conocimiento debe ser construido desde las realidades sociales de los territorios y concentrar los esfuerzos inmediatos en la implementación de mejoras en educación en los estratos 1, 2 y 3, como también hacer frente a la corrupción, ya que esta afecta en mayor medida a poblaciones rurales alejadas, principalmente en el Pacífico, La Guajira y la Amazonía.

## Los maestros y la calidad de la educación

La educación básica y media oficial del país constituye más del 80% del total del sistema, lo que hace de este grupo una muestra representativa. El 92% de los maestros tienen estudios universitarios y casi la mitad de ellos un posgrado. Señala Wasserman (2021) que el nivel de estudios es realmente bueno, no inferior a cualquier otro en el mundo. Los normalistas constituyen el 6% de la población docente.

En su libro citado anteriormente, Wasserman (2021) comenta que en la zona rural los maestros son principalmente normalistas, esto es, con dos años de estudio posterior a una educación media dirigida a la docencia, mientras que en la zona urbana la mayoría de ellos son profesionales en educación, y también con un número importante en otras profesiones. Concluye que esta distribución diferencial puede ser una de las causas de la desigualdad de resultados entre la educación urbana y la rural.

Afirma Wasserman (2021) que el cuerpo docente en Colombia está conformado en su mayoría por personas con mucha experiencia, pero establece una diferencia entre “maestros expertos” y “maestros con experiencia”. Indica que los maestros expertos son aquellos que acentúan tanto el aprendizaje superficial como en el profundo. El superficial se limita a la transmisión de contenidos y el profundo fomenta la comprensión, la capacidad de relacionar y ampliar las ideas, deducir implicaciones y conferir significado a los contenidos.

En el año de 2019 fue convocada la llamada Misión Internacional de Sabios, de la cual el profesor Wasserman hizo parte, con el fin de proponerle al país una hoja de ruta hacia una sociedad de conocimiento. Ese mismo año se abrieron conversaciones nacionales para discutir muchos de los problemas ciudadanos, entre los cuales estaba la educación. Ambos grupos plantearon la necesidad de cambios y mejoras en la política nacional de formación de maestros. Entre

las estrategias formuladas inicialmente por la Misión están: primero, la creación de un instituto superior de investigación en educación y alta formación de maestros; y, segundo, la permanente renovación de los maestros que ejercen actualmente, a través de redes subregionales de centros de innovación en educación. Comenta que con la pandemia se encontraron muchas falencias en conectividad, infraestructura escolar y limitada preparación para la realización de los programas y clases virtuales. Todo lo anterior condujo al actual rezago educativo.

Indica Wasserman (2021) que es necesario formar mejor a los maestros para que estén a la altura de los desafíos que entraña el mundo actual. Hasta hace poco la educación consistía en transmitir un conocimiento adquirido. Hoy, las transformaciones son dramáticas, el futuro es incierto y el cúmulo de información que existe es inabarcable. Lo que deben hacer los maestros es enseñar a pensar, a encontrar el sentido de la información que tienen y que van a encontrar a lo largo de sus vidas. Señala Harari (2018) que el plus del profesor no debe estar en la información, sino en fomentar una manera de pensar que les permita a los jóvenes enfrentar, interpretar y validar esa información. Enfatiza Harari que lo esencial del trabajo educativo está en las llamadas “cuatro ces”: crítica, conocimiento, colaboración y creatividad.

Parra, por su parte, anotó en el conversatorio que lo importante en la educación es generar hábitos, y que esos hábitos tienen que ver con la convicción que tengan los estudiantes de esforzarse para cumplir ciertas metas. Afirmó también que educar involucra el desarrollo individual, el desarrollo de la personalidad y de las potencialidades para aprender. Implica la formación de una persona con libertad, responsabilidad y autonomía. Enfatizó, asimismo, la importancia de tener un sistema de evaluación e incentivos, no solo a los maestros sino también a rectores y colegios.

Acerca de este tema específico, en el taller de diálogo se analizaron alternativas para fortalecer la institucionalidad del sistema educativo, a fin de mejorar la calidad del servicio y de la formación de los docentes en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta que las grandes diferencias perpetúan la desigualdad. Al respecto, como primera medida, los participantes en el taller de diálogo se refirieron a la importancia de capacitar de manera constante al personal docente, no solo enfocándose en sus ramas de conocimiento, sino también en el manejo de TIC y la aplicación de pedagogías de formación para comunidades diversas e interculturales. Estas capacitaciones deben generar reflexiones que contribuyan a mitigar la deserción escolar.

El segundo planteamiento destacado durante el taller de diálogo estuvo orientado a implementar mejoras con respecto a la calidad del servicio de educación. Algunos participantes mencionaron que es importante generar un sistema de veeduría en la educación que pueda rastrear la calidad de los programas y de la labor docente, con la propuesta de fortalecer la evaluación y autoevaluación del personal docente y de los programas de estudio. En el taller de diálogo se concluyó que, para alcanzar un sistema educativo de calidad, se requiere de una importante inversión económica que permita trabajar de mejor manera con la población rural y plural del país. El Estado realiza una mayor inversión económica en las zonas centrales y deja de última la inversión regional. En esta inversión también deben presupuestarse incentivos para la carrera pedagógica y para el desplazamiento de los maestros a diferentes zonas del país.

## **Conclusiones sobre desigualdad en la calidad de la educación**

De las presentaciones de los expertos y la consulta de libros de su autoría, además de otros estudios pertinentes, se pueden plantear

las siguientes conclusiones en materia de la calidad de la educación en Colombia:

- La calidad de la educación presenta grandes falencias, como se refleja en que el resultado de las pruebas Pisa en Colombia es muy inferior al de otros países de la OCDE y mediocre comparado con América Latina.
- Colombia cuenta con un sistema educativo en el cual la participación del sector privado es muy alta, también comparativamente con los países de la OCDE y el promedio de América Latina, afectado además por una notoria y marcada segregación de clases sociales. En el país, las clases sociales estudian por separado.
- La mayoría de los estudiantes de estratos bajos asisten a un colegio oficial, mientras que la mayor parte de los estudiantes de estratos altos asisten a un colegio privado con unos niveles más altos de calidad, profundizando así la desigualdad e inequidad que caracterizan al país.
- La desigualdad se observa también en las regiones: los estudiantes de municipios periféricos tienen una educación de menor calidad que los estudiantes de municipios centrales. Y lo mismo ocurre en la división entre las zonas urbanas y rurales y las rurales lejanas.
- Los diferentes análisis y estudios realizados en Colombia coinciden en que el contexto socioeconómico tiene una influencia muy importante en el desempeño escolar, y que solo la salida hacia los colegios privados de muy alto costo parece garantizar una mejora en la calidad de la educación.
- El enfoque de los maestros y maestras debería estar en enseñar a pensar, en fomentar una manera de razonar que les permita a los estudiantes enfrentar, interpretar y validar la información

que reciben y, en general, que lo esencial del trabajo educativo está en las llamadas cuatro ces: crítica, conocimiento, colaboración y creatividad.

- La educación básica y media oficial del país constituye más del 80 % del total del sistema, lo que hace de este grupo una muestra representativa. El aspecto positivo es que el 92 % de los maestros tienen estudios universitarios y casi la mitad de ellos un posgrado, de modo que el nivel de estudios de los docentes es realmente bueno, incluso a nivel mundial.

## **Conclusiones de los análisis en el taller de diálogo**

En forma previa al detalle de las conclusiones, conviene destacar que el concepto de comunidad educativa no solo involucra a estudiantes, profesores y directivos, sino también a padres de familia y vecinos de las instituciones educativas. El programa “Entornos escolares”, de la Secretaría de Educación de Bogotá, ha logrado ampliar la noción de “comunidad educativa” interviniendo de manera integral en los entornos escolares, lo cual implica trascender los límites geográficos de la institución educativa, ampliando su cobertura e involucrando espacios físicos y sociales aledaños a las instituciones que influyen en el desarrollo académico y personal de los estudiantes.

A continuación, se presentan las principales conclusiones a las que se llegó en el taller de diálogo sobre las brechas educativas de la educación en Colombia:

- El Estado tiene la responsabilidad de velar por la educación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos los ciclos de formación.

- El Estado debe garantizar una formación continua y actualización de los docentes.
- El Estado debe implementar políticas públicas para mitigar el hambre de los estudiantes.
- Es indispensable que la construcción de colegios e instituciones de educación preescolar y superior sea armónica con los planes de ordenamiento territorial y las unidades residenciales para beneficiar la movilidad y accesibilidad de los estudiantes, los docentes y el personal de las instituciones educativas. Desde esta perspectiva, se propone hacer de los espacios educativos, es decir instituciones educativas, incluidas aquellas de educación superior, centros de la vida comunitaria haciendo posible el encuentro, la deliberación pública, la equidad territorial, las experiencias interculturales, la reconciliación y la paz.
- La educación debe estar sujeta a estrategias de diferenciación poblacional.
- Se debe garantizar una universalización de la educación, pero siempre mediante la aplicación de metodologías y el desarrollo de conocimientos relacionados con las características y necesidades específicas de los territorios.
- Las estrategias de inclusión podrían estar apoyadas con el uso de las TIC y mejoras en la infraestructura escolar y las vías de acceso.
- Es urgente reforzar la inversión económica en el sistema de educación colombiano, ya que la ausencia de recursos, especialmente en la educación pública, aumenta las desigualdades sociales a las que están sujetos los jóvenes. Esta ausencia de recursos genera falta de calidad y cobertura de la educación pública, lo que a su vez constituye un obstáculo para competir en el mercado laboral.

- El Estado debe garantizar la inclusión educativa de los estudiantes en condición de discapacidad.
- Es imperativo apoyar a las familias en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, pues tal situación repercute en el acceso y la permanencia de los hijos en el sistema escolar.
- Es indispensable la integración público-privada, buscando consolidar un sistema de educación gratuita que garantice calidad, pertinencia y cobertura en todo el país.
- Es una tarea pendiente y urgente tanto superar los rezagos en escolaridad ocasionados por la pandemia del Covid-19, como brindar atención socioemocional a los estudiantes afectados por esta situación.

## **Recomendaciones de políticas educativas y acciones ciudadanas para mitigar la desigualdad**

La educación en Colombia se caracteriza por una segregación social, económica, étnica, geográfica y cultural. Si Colombia quiere promover el derecho a la igualdad de oportunidades en favor de la justicia social, la reconciliación y la paz, deberá ante todo poner la educación como derecho en el centro de la agenda en las próximas décadas. Lograr una educación plural, intercultural, pertinente, incluyente y con equidad desde la primera infancia y a lo largo de la educación superior, es un gran desafío, particularmente en las zonas rurales. Se requiere para ello de un enfoque estructural fundamentado en la corresponsabilidad Estado-sociedad civil, tanto como en el compromiso individual y colectivo con respecto a la garantía efectiva del derecho a la educación para todos y todas. Sin esa educación de calidad, incluyente, democrática y transformadora,

nuestra sociedad continuará reproduciendo las desigualdades, con graves consecuencias económicas, sociales, políticas e identitarias para las futuras generaciones, pues la desigualdad se hereda.

Las siguientes son las recomendaciones de los expertos que participaron en el conversatorio, profesores Wasserman, Fergusson y Parra, de los participantes en el taller de diálogo y de los integrantes del grupo gestor del proyecto Desigualdad Colombia.

## **Reforma educativa**

- Llevar a cabo una gran reforma política y estructural que ponga la educación en el centro de la agenda durante las próximas décadas, asegurando, además, el financiamiento requerido para la sostenibilidad de los cambios derivados.
- Avanzar significativamente en la calidad y pertinencia de la educación con equidad territorial e igualdad interétnica.
- Proseguir con la transformación del sistema educativo, que en la actualidad empieza formalmente con el preescolar, cuya duración es apenas de 1 año, previo al inicio de la educación básica primaria. La ampliación de la cobertura de la educación inicial y la universalización de la educación básica obligatoria y gratuita constituyen una tarea inaplazable.
- Fortalecer significativamente los programas de primera infancia.
- Reconocer el derecho a la educación de la población migrante y en condición de desplazamiento interno forzado.
- Implementar medidas particulares para compensar las pérdidas de aprendizaje luego de la pandemia.
- Mejorar sustancialmente la calidad de la educación pública mediante programas, planes y acciones que se caractericen por su

pertinencia respecto a los procesos, saberes, dinámicas, necesidades del territorio y la territorialidad particulares. Esto no solo con respecto a los contenidos y pedagogías, sino también a las formas de financiamiento y consecuente sostenibilidad en el tiempo de las correspondientes instituciones educativas públicas.

- Apoyar proyectos de inversión orientados al fortalecimiento de la oferta educativa técnica, tecnológica y profesional.
- Mejorar la gestión de alianzas estratégicas útiles para la articulación entre educación media y superior, y programas de formación técnica profesional y tecnológica de alta calidad, de acuerdo con las necesidades del sector productivo, del desarrollo tanto regional como nacional y del progreso de la ciencia.
- Continuar con la construcción de capacidades en los territorios desde una perspectiva descentralizadora necesaria para el desarrollo.

## **Integración social, inclusión e interculturalidad**

- Profundizar el debate sobre la calidad de la educación y el rol de la educación como un mecanismo de integración de clases sociales, urbano-rural y centro-periferia.
- Visibilizar las distintas vías de acción que la educación abre para la mitigación de las desigualdades y los avances en materia de redistribución, reconocimiento, la justicia socio ecológica y la sustentabilidad con enfoque territorial.
- Repensar el vínculo entre educación, calidad, pertinencia, inclusión, ciudadanía, participación, sentido de lo común, trabajo colaborativo, equidad de género y diversidad sexual, proyecto de vida, solidaridad y formación integral.

- Garantizar la presencia, a lo largo de la jornada escolar y en todos los niveles educativos, de modelos o marcos alternativos relacionados con el cuidado de la vida en todas sus manifestaciones, el cambio climático, las artes, el deporte, la noción de un mundo común compartido, el sentido de la dignidad humana opuesto a todo tipo de exclusión y estigmatización, la formación socioemocional, la experiencia de la interculturalidad, el cuidado de lo público, y la importancia de la responsabilidad individual y colectiva en la construcción de la paz con justicia social.
- Hacer transferencias monetarias condicionadas a las familias para reducir las tasas de ausentismo y deserción entre los estudiantes de clases bajas.
- Fomentar una educación pluriclasista como mecanismo de integración de clases sociales para reducir los prejuicios y promover la confianza y la convivencia.
- Establecer un tributo a las familias que decidan matricular a sus hijos en colegios privados, según sus ingresos, y que lo recaudado se destine al fortalecimiento de la educación pública.
- Tomar en consideración el rol social que juega la educación privada en Colombia y su justificación desde el punto de vista cultural y constitucional. Fortalecer significativamente los programas de primera infancia.
- Reconocer legalmente el derecho a la educación desde el inicio de la vida de todo niño y niña, considerando los períodos críticos de aprendizaje y superando la actual inequidad de base.
- Adoptar la educación de cero a cinco años en el Plan Nacional de Desarrollo, en los planes de desarrollo locales y en el Plan Nacional Decenal de Educación. Dentro de la creciente demo-

cratización de la educación, la universalización del año cero es un reto primordial.

- Elaborar y ejecutar proyectos, planes y programas encaminados a garantizar el acceso gratuito en los niveles de educación preescolar, básica y media. Actualmente la oferta pública de educación básica, media y superior es insuficiente.
- Establecer el bilingüismo en los programas y pénsum escolar de la educación media y secundaria. Lo anterior no se limita al aprendizaje del idioma inglés, sino también al reconocimiento de las lenguas propias de las comunidades. Ejemplo de lo cual puede ser la posibilidad de contextualizar los contenidos de las pruebas de Estado y traducir los cuestionarios a la lengua propia según el caso.
- Cerrar las brechas en la educación entre el campo y la ciudad.
- Adecuar los procesos y prácticas educativas en los contextos de violencia y guerra.
- Proveer protección y cuidado en los entornos educativos, con extensión a las familias tanto como a las comunidades.
- Promover una cobertura diversificada y una atención educativa integral para las diferentes regiones, grupos poblacionales y comunidades étnicas.
- Evaluar el desempeño de los colegios en concesión.
- Hacer seguimiento a las instituciones públicas y privadas para que cumplan con el Decreto 1421 de 2017, ya no desde una visión de discapacidad, sino desde la perspectiva de igualdad y diversidad funcional camino a un modelo sociocultural genuinamente humanizado e incluyente. Asegurar, por tanto, el derecho a la educación de todas y todos, haciendo los ajustes pertinentes para

garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes diversos funcionales. Ajustes realizados con la participación directa de ellos y ellas, reconociendo su dignidad, libertad y autonomía.

## **Universalización del PAE urbano y rural**

- Brindar, en el marco de una atención integral a los estudiantes de los estratos bajos, un suplemento nutricional a los niños, niñas y adolescentes desde los 0 años en todo el territorio nacional. Ello se traduciría en una eventual universalización del Programa de Alimentación Escolar (PAE).
- Concebir el PAE como estrategia tanto de seguridad alimentaria como de permanencia escolar.
- Ampliar el PAE en algunos municipios caracterizados por la inseguridad alimentaria, de tal manera que los estudiantes cuenten con un suplemento nutricional todo el año, acudiendo a novedosas alianzas con los padres de familia o las organizaciones comunitarias locales.

## **Educación superior**

- Promover la enmienda a la ley que reglamenta la educación superior, pues a diferencia de aquella que reglamenta la educación básica, la primera no se reconoce aún como derecho.
- Avanzar hacia la gratuidad en la matrícula de la educación superior pública.
- Diversificar la oferta y la cobertura educativa mediante un mayor financiamiento público, como también a través de préstamos del Icetex para la educación superior.
- Fortalecer las instituciones de educación superior mediante la reforma a la Ley 30 de 1992, camino a superar inequidades con

criterios de redistribución y asignación de recursos para el funcionamiento (e igualmente adicionales), mejorar la base presupuestal y financiamiento general de cada institución de educación superior pública, con miras a su sostenibilidad particular.

- Acompañar la ampliación equitativa de la educación superior, con un acento en la formación técnica y tecnológica, con proyección a la inclusión y permanencia laborales.
- Asegurar el derecho a la educación de todas y todos, haciendo los ajustes pertinentes para garantizar el acceso, la inclusión plena y la permanencia de los estudiantes diversos funcionales a lo largo de la educación superior. Ajustes realizados con la participación directa de ellos y ellas, abandonando toda noción de anormalidad y capacitismo. A propósito, es relevante avanzar en la identificación y realización de acciones ciudadanas y programas estatales para la inclusión laboral atendiendo los tipos de diversidad funcional.
- Promover alianzas para la educación y el desarrollo con el fin de lograr la articulación de diversos actores sociales en favor de superar las brechas educativas, conexas estructuralmente a las inequidades de género, políticas, económicas y socioculturales.

## **Dignificación y bienestar para los y las docentes**

- Mejorar la calidad de los criterios y procesos de selección, formación, capacitación, evaluación, así como los incentivos y ascensos de los docentes mediante: a) la cualificación y profesionalización; b) la oferta de servicios e instancias tanto de apoyo y orientación como de participación; c) la evaluación permanente y estrategias de mejora continua; d) políticas de reconocimiento a los docentes con buen desempeño; y e) remuneración justa y competitiva, atendiendo los resultados de las evaluaciones.

- Asegurar la actualización de los educadores en los conocimientos disciplinares, el potencial de los proyectos interdisciplinarios, la complementariedad entre comprensión y conocimiento, el entendimiento de la interculturalidad y la educación genuinamente incluyente, la formación socioemocional, la noción de diversidad en las trayectorias del desarrollo de los estudiantes, la equidad de género y la diversidad identitaria, la protección integral imbricada en las prácticas y entornos educativos, las posibles maneras pedagógicas de superar las formas tradicionales o naturalizadas de discriminación, y el uso de recursos digitales que hacen parte de las nuevas tecnologías.
- Mejorar la calidad de los mecanismos de evaluación de los docentes, haciéndola extensiva a los rectores y a la respectiva institución como totalidad, valorando las voces particulares de los estudiantes, los cuidadores y las familias constituyentes de la comunidad educativa.
- Desarrollar un programa de incentivos para las maestras y maestros, en función principalmente de su desempeño, planes personales de mejora continua, actualización y formación, y resultados de sus evaluaciones integrales.
- Garantizar las fuentes de financiación para que los maestros y maestras adelanten programas de formación inicial, continua y posgradual.
- Ofrecer cursos o programas de educación continua a las personas encargadas de oficios varios dentro de la institución educativa.
- Fortalecer tanto las escuelas normales superiores como las facultades de educación.
- Reconocer y valorar como sociedad el rol fundamental que juegan los maestros y las maestras en las transformaciones estructurales de un país.

## **Currículo y pertinencia**

- Fomentar la autonomía de currículo bajo condiciones de responsabilidad y considerando las particularidades locales y regionales.
- Organizar y regular en el Plan Nacional de Desarrollo, la relación entre el sistema educativo formal y la educación para el trabajo, reconociendo la responsabilidad de los Ministerios de Educación y de Trabajo en el asunto.
- Promover el aprendizaje significativo vinculado a las diversas realidades y contextos socioculturales de los estudiantes.
- Fomentar el reconocimiento y apoyo a los cuidadores.

## **Analfabetismo**

Eliminar el analfabetismo, lo cual exige la alfabetización de adultos y adultos mayores, la educación de estudiantes con edades mayores a lo esperado, estudiantes repitentes y aquellos en deserción escolar aún no definitiva.

## **Infraestructura y conectividad**

- Invertir en infraestructura. Superar las deficiencias de los espacios educativos en materia de equipamiento, espacios académicos, culturales y deportivos de calidad, instalaciones eléctricas y sanitarias y mobiliario, como también de vías de acceso a los centros educativos para facilitar la accesibilidad segura y próxima a las viviendas de los estudiantes.
- Reducir la brecha en el acceso a computadores e internet entre estudiantes de diferentes niveles socioeconómicos y regiones, e incorporar efectivamente estas tecnologías en el salón de clase.

Brindar las garantías para el acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías.

- Garantizar a cada niña, niño y joven acceso al proceso educativo bajo condiciones de accesibilidad institucional, conectividad terrestre, fluvial y digital.
- Propiciar las condiciones mínimas de seguridad para el traslado de los estudiantes y del personal docente.

## **Prevención del ausentismo, la pérdida y la deserción escolar**

- Implementar y fortalecer el sistema de alertas tempranas.
- Fortalecer las redes de apoyo e involucrar a los familiares y a la comunidad en brindar un apoyo extra en el proceso de aprendizaje.
- Coordinar acciones interinstitucionales para acompañar a los padres de familia en el goce efectivo del derecho a la educación por parte de su hijo.
- Ofrecer apoyo psicosocial.
- Aportar ayudas económicas: ofrecer ayudas a niños y jóvenes con bajos recursos, e implementar planes becarios que impulsen el aprendizaje y la enseñanza.
- Promover y fortalecer los modelos de flexibilidad educativa (mfe).
- Fomentar espacios de intercambio de experiencias significativas en torno a la disminución y prevención de ausentismo y la deserción.

## Investigación

- Financiar la investigación científica, dándole continuidad y garantizando condiciones para que se lleve a cabo de manera profesional. Reconocer a los profesores dedicados a investigar y educar como actores clave en la solución de problemas críticos para el país, la generación de conocimientos, desarrollos tecnológicos, innovaciones pedagógicas, recomendaciones de política pública, transformación cultural y propuestas de intervención social.
- Plantear acciones para difundir aportes significativos en los múltiples ámbitos y niveles de la teoría y la práctica educativa, que sean el resultado de la investigación y del estudio riguroso de la comunidad académica y de todos los profesionales de la educación.
- Hacer efectiva la transición del paradigma que pone en el centro al educador y a la enseñanza, hacia el paradigma centrado en el estudiante y el aprendizaje.

## Epílogo

Nuestra cultura individualista, el desarraigo y el anonimato de nuestras sociedades modernas, especialmente en las ciudades, van socavando lentamente la comunidad y sus virtudes, tales como la integración, el sentido de pertenencia, la solidaridad local y nacional. Al mismo tiempo, se exacerbaban la inequidad, la pobreza y las desigualdades entre seres humanos. Como dice el papa Francisco en su encíclica *Fratelli Tutti*, el sistema actual produce “esclavos y descartes”.

La cultura del privilegio, que Colombia y toda América Latina heredaron de la Colonia, naturaliza y perpetúa las jerarquías sociales y las enormes brechas de acceso a los bienes sociales, a la participación, a la seguridad, a una vida digna... y hasta a la alimentación; hoy estos bienes están cada vez más desigualmente repartidos.

Pero la desigualdad no es solo un problema económico, social y político: también es un problema ético. Como nos lo recuerda Bertrand Russell (2002), el gran pensador británico, la ética tiene que ver con que la gente conceda tanta importancia al bien de los otros como al suyo propio. Debemos consolidar una cultura de igualdad de derechos que está en las antípodas de la cultura del privilegio. ¿Cómo lograrlo? Russell duda de que los preceptos morales conduzcan al resultado. Más bien, dice él, depende de las instituciones sociales cambiar las reglas que llevaron a la situación de desigualdad, y de la opinión pública hacer que cada persona actúe, no según su propio interés, sino como lo exige el interés general. Es decir, depende de las personas. Y añade Russell que no habría razón de plantear la desigualdad como un problema ético “si las instituciones económicas y políticas fueran mejores de lo que son” (p. 139).

Russell, quien murió en 1970, no alcanzó a conocer la intensidad de la actual crisis del medio ambiente –la pérdida acelerada de la biodiversidad, la extinción masiva de especies, la destrucción de hábitats–, pero ya le preocupaba nuestro descuido con todo lo que nos brinda la naturaleza. Así, nos recuerda otro deber ético relacionado con la distribución de los recursos: el de la regeneración de los recursos naturales y su preservación para la posteridad. Pues, como no somos solamente individuos sino miembros de una especie, “nuestra obligación suprema hacia la posteridad es transmitir el tesoro, no disminuido sino aumentado” (p. 142).

## Bibliografía

- Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. The University of Chicago Press.
- Arendt, H. (2005). *The Promise of Politics*. Schocken Books.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif). (2021). *La educación en Colombia (antes y después del Covid-19)*. <https://www.anif.com.co/wp-content/uploads/2021/05/isabel-segovia-1.pdf>
- Bárcena, F. (2006). *Hannah Arendt: una filosofía de la natalidad*. Herder.
- Cárdenas, J., Fergusson, L. y García, M. (Eds.). (2021). *La quinta puerta*. Editorial Planeta Colombiana.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2010). *Encuesta Nacional de Hogares de 2010*. <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/205>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2021). *Educación formal (Educ)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/educacion-formal>
- Fergusson, L. (2019). Who wants violence? The political economy of conflict and state building in Colombia. *Cuadernos de Economía*, 38(78), 671-700.
- Fergusson, L. (2020). *Un impuesto al vicio... de la desigualdad*. La Silla Vacía. <https://lasillavacia.com/silla-llena/blogoeconomia/impuesto-al-vicio-de-la-desigualdad-71972>
- Fernández, C. (2022). *El cuidador*. Fallidos Editores.

- García, M., Espinosa, J., Jiménez, F. y Parra, J. (2013). *Separados y desiguales: educación y clases sociales en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- García M., Fergusson, L. (coordinadores). (2021). *Educación y clases sociales en Colombia: un estudio sobre apartheid educativo*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De justicia. Documentos Dejusticia 70.
- Gardner, H. (1993). *Frames of mind: the theory of multiple intelligences*. Basic Books.
- Harari, Y. N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Debate.
- Infobae. (2022). *Fedesarrollo alertó sobre la calidad educativa en Colombia: aunque hay mayor cobertura hay menor desempeño*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/06/07/fedesarrollo-alerto-sobre-la-calidad-educativa-en-colombia-aunque-hay-mayor-cobertura-hay-menor-desempeno/>
- Russell, B. (2002). *Sociedad humana: ética y política*. Ediciones Cátedra.
- Toro, M. (2023). Icetex beneficia a 923 000 colombianos de la educación superior. *Revista de la Asociación Colombiana de Ingenieros, aciem*, 1-71.
- Wasserman, M. (2021). *La educación en Colombia*. Penguin Random House Grupo Editorial.



**Título:** *Añoranza*

**Técnica:** Fotografía

**Autor:** María Antonia Betancourt Giraldo (Colombia, 2023)

**Galardón:** Mención de honor

**Justificación de la autora:**

El arte es el medio de expresión, es un canal para identificar y transmitir las emociones y los conflictos de nuestro entorno. Colombia, un país hermoso en medio de una desigualdad que desde las grandes ciudades escasamente podemos percibir. Desde el corazón del bajo Magdalena, en el corregimiento de Juana Sánchez, Bolívar, se encuentran dos pequeños frente al majestuoso río, ¿qué se preguntarán?, ¿qué hay del otro lado? Estos pequeños recorren las calles empolvadas de su pueblo natal, descalzos, soñando en grande en un lugar pequeño con una vida en grande. ¿Qué pasaría si estos pequeños realmente tuvieran la posibilidad de acercarse a sus sueños? ¿Si las escuelas tuvieran el nivel para permitirles estudiar, ir a la universidad y cumplir sus sueños? Posiblemente el retrato de Colombia no sería la añoranza, sería en futuro.

## Capítulo 3.

# Cultura-s: brechas y entresijos

Se nos muestra imposible dar cuenta de la existencia dejando de lado el horizonte estético donde lo real deviene fruto de la imaginación creativa. Distintas a la naturaleza, las culturas tienen su origen en la experiencia de hombres y mujeres vinculados por un mundo, hecho de relaciones tanto como de cosas, que “nos une y nos separa”, a la vez (Arendt, 1958). Luego, lo particular no es una ilusión como tampoco lo compartido, antes bien son el origen de las culturas. El entretejido cultural, precisamente, revela las creaciones significativas, dentro de las cuales habitamos individual y colectivamente, generando un sentido de comunidad. Por ello, conferir sentido en común a la convivencia humana y significación a la justicia, a la equidad, al respeto, a la solidaridad, a la política, resulta indesligable de un temprano acceso a las interacciones culturales. Son ellas las verdaderas semillas de toda valoración de lo creativo, lo diverso y lo humano.

La noción de cultura tiene diferentes interpretaciones y referentes que abarca no solo las tradicionales expresiones, relativas al arte, cine, teatro, música, literatura, poesía, culinaria, pintura, escultura y artesanía. También hace referencia a las creencias, valoraciones, lenguajes, cosmovisiones, imaginarios, saberes, prácticas, códigos

elaborados y restrictivos (principios organizativos del lenguaje y de las relaciones sociales) e instituciones que encuentran pleno sentido en la dimensión humana común y plural. Al reconocer la riqueza de la complementariedad entre las culturas y las formas de existencia particulares, cobra relevancia el significado denotativo de las manifestaciones culturales y lo que ellas representan desde un sentido connotativo.

Nos referimos al énfasis de una persona o grupo humano a partir de una intencionalidad o experiencia compartida. Desde esta perspectiva, las culturas entrañan formas particulares de conferir significado y sentido a las cosas o hechos a las cuales hacen referencia cuando hablan, sienten, comparten e interactúan. No en vano el entramado relacional es indesligable del entramado cultural. Ambos implican un conocimiento, un horizonte si se quiere, y una comprensión compartida. Incluso, desempeñan un papel relevante en la orientación humana hacia el presente y el futuro. Ello genera un sentimiento de pertenencia, inclusión y reconocimiento con respecto a cierto grupo humano, comunidad u organización, el cual, a su vez, visibiliza distinciones entre unos y otros. De allí los distintos grados de apertura en lo que concierne a las culturas, y, claro, a las formas de relacionamiento junto con la calidad de la estructura social.

Las culturas implican un cruce de caminos y travesías mientras revelan lo que significa ser humanos. Sus trazos creativos, resistentes, críticos, solidarios, alternativos se muestran capaces de hacer significativas para unos y otros, y/o para nosotros, sensibilidades abiertas a la humanización. Así las cosas, las desigualdades negativas, es decir, aquellas orientadas a generar un repliegue de cada cultura sobre sí misma en una exclusión sospechosa, contraria a la pluralidad humana, constituyen un problema, de ningún modo trivial para nuestro país. Por todo esto, el abordaje específico del Proyecto Desigualdad Colombia con respecto a esta problemática no descansa

en su conceptualización, sino en los intentos por desentrañar los significados y las vivencias de tan destructivo fenómeno.

Al optar por ese abordaje estamos, de entrada, reconociendo el poder creativo, resistente y transformador que caracteriza la actividad cultural crítica, comprometida ética y políticamente con la equidad, la justicia social, la inclusión, el respeto a los derechos humanos, la valoración de la diversidad y el cese tanto de la corrupción como de la violencia. Y en ese reconocimiento se advierte la confianza que tenemos en la capacidad incidente del quehacer humanístico aquí implicado, razón por la cual sería una contradicción ver en la consolidación de las políticas públicas culturales, el único recurso para mitigar las desigualdades. Estado y sociedad civil, ética y política, pensamiento y acción, culturas y creaciones significativas de diversa índole hacen parte fundamental de la afirmación de la libertad y del mundo que los seres humanos comparten entre ellos (Arendt, 2005).

La cultura como tal no existe, existen las culturas en sus dimensiones tangibles e intangibles, cuyos atributos distintivos son experimentados poniendo en evidencia que plurales son las maneras de ser y en la coexistencia de estas se revela la humanidad tal cual. Desde esta perspectiva, los individuos no necesariamente se sienten vinculados a una sola comunidad cultural, posibilidad que la organización institucional nacional y local debe garantizar.

Ahora bien, Colombia es un país diverso, pluriétnico y multicultural, cuenta con 32 departamentos multiculturales con 710 resguardos indígenas, 123 territorios afro colectivos, 11 kumpaño Rrom, y que además del castellano y lengua de señas, se comunica de diversas maneras según sus cosmogonías con 68 lenguas indígenas, una palenquera, una raizal y una romaní. Las culturas en Colombia están condicionadas y reguladas con las políticas gubernamentales y en esa medida están afectadas por las inequidades y la precariedad

del gasto público destinado a las mismas, en particular en cuanto a los recursos encausados a los entes territoriales.

Adicionalmente, las relaciones de poder que caracterizan al país legitiman la desigualdad a nivel cultural, afectando negativamente el reconocimiento de las expresiones de los grupos étnicos, comunidades negras y raizales y pueblos indígenas. Incluso acentúan las inequidades entre lo rural y lo urbano, entre el centro y las regiones y entre las de identidades de género.

Dentro de ese contexto, se realizó el conversatorio “Desigualdad y culturas” con la participación de un variado cuerpo de expertos que abordaron la temática desde sus respectivas experiencias y especializaciones. Como primera ponente estuvo María Fernanda Jiménez, filósofa de la Universidad del Cauca, chirimera, investigadora audiovisual y gestora cultural. En segundo lugar, participó Clarisa Ruiz, exdirectora de Artes del Ministerio de Cultura, exsecretaria de Cultura, Recreación y Deporte de la Alcaldía de Bogotá, directora de la Casa Teatro Nacional y subdirectora del Festival Iberoamericano de Teatro. En la tercera ponencia estuvo Manuel José Jiménez, director del Observatorio por la Paz y doctor en Teología de la Pontificia Universidad Salesiana de Roma. Para cerrar, intervino Alhena Caicedo, doctora en antropología social y etnología de la EHESS de Francia, profesora de la Universidad de los Andes.

En forma complementaria, se realizó un taller de diálogo que se alimentó de opiniones, vivencias y experiencias de una muestra de 56 asistentes, quienes de manera voluntaria generaron reflexiones. Como una de las múltiples riquezas del taller de diálogo, cabe resaltar que se contó con una amplia participación de personas provenientes de varias regiones del país, desde territorios como Tierra Alta, Santa Marta, Dibulla, Santa Rosa de Cabal, Bogotá, Suan-Atlántico, Catatumbo-Norte de Santander, Nariño y Líbano, entre

otras, aspecto destacable en la medida en que le dio a las recomendaciones una importante perspectiva regional.

## **Contexto general y su inclusión en la legislación colombiana**

Para empezar, se debe admitir que tal vez la sociología es la ciencia que más ha estudiado la relación de las culturas con la desigualdad y con las dinámicas de las relaciones humanas en general. Aun así, para muchos el concepto de cultura no es algo consensuado y por esa razón normalmente se hace referencia a la definición de la Unesco.

En este sentido, Caicedo afirmó en el conversatorio que considera las culturas desde un marco más amplio, como una dimensión de lo humano que nos remite a los significados que le damos al mundo y cuyo poder principal es la naturalización de lo que ocurre en un contexto dado y que lleva a la construcción del sentido común en una población. De ese modo, con las culturas se construyen los principios que rigen las sociedades, dentro de los cuales están los juicios de valor que permiten separar aquellas desigualdades que son consideradas legítimas por ser consensuadas de aquellas que no lo son por corresponder a discriminaciones injustificadas, por ejemplo, de género o raza.

En relación con ese tema, es procedente recordar que para Piketty (2021) las desigualdades sociales y económicas no son necesariamente inevitables y no responden a variables tecnológicas, sino que son siempre y en todo lugar motivadas por razones culturales y políticas. Incluso porque, como lo manifiesta desde la misma introducción del libro *Una breve historia de la igualdad*, existe una evolución tendencial a lo largo de la historia hacia una mayor igualdad social, política y económica. Así, en forma expresa destaca que el mundo actual, por muy injusto que se perciba y aún

conscientes de las considerables desigualdades injustificadas que caracterizan a los países capitalistas en general, es más igualitario que el de 1950 o el de 1990, cualquiera sea el criterio que se utilice y sin desconocer que no se trata de una historia pacífica y de ningún modo lineal.

Así, las culturas tienen un rol importante en el origen, permanencia o superación de las desigualdades en las sociedades, pues por medio de ellas es posible definir límites etéreos y códigos de relacionamiento, interpretación, organización, pertenencia e identidad con respecto a los diferentes grupos sociales o contextos socioculturales. Los seres humanos, en tanto somos interdependientes, sociales y capaces de conferir sentido, incluso configuramos nuestra identidad gracias a las relaciones con los demás, las cuales hacen parte de los entresijos constitutivos de cada cultura.

Dicho relacionamiento es la condición de posibilidad para existir, configurar identidad, interactuar, desarrollarnos humanamente, habitar significativamente un mundo y realizar actividades laborales, culturales, económicas y políticas, entre otras. Por ello, las profundas brechas o desigualdades contribuyen a que grupos culturalmente diferentes vivan en condiciones de hostilidad y división. Condiciones propicias para la perpetuación de los fenómenos de discriminación y opresión e institucionalizadas a través de los modos de interacción, y por absurdo que parezca, a través de algunas agendas públicas. Ideologías excluyentes capaces de irrumpir “violentamente” en las relaciones mutuamente beneficiosas que puedan tener los seres humanos a través del intercambio de experiencias, cosmovisiones, formas particulares de existencia y relacionamiento, significados y sentidos, oportunidades de acceso a procesos de formación y valoración de expresiones creativas. Una distribución inequitativa pluridimensional que conduce al empobrecimiento de un mundo originariamente diverso y, por tanto, a una crisis de sentido, de justicia y de equidad.

Dicho de manera breve, las divisiones culturales en sociedades desiguales pueden generar serios abismos al interior de las sociedades y de los grupos e incluso entre los mismos individuos que los componen. El mayor problema surge cuando estas diferencias son instrumentalizadas para manipular a las personas o generar conflictos entre grupos con identidades culturales heterogéneas y también alrededor de los mismos grupos (Harton *et al.*, 2022).

Por otra parte, es importante tener presente que las culturas no son un subproducto de las dinámicas económicas ya que tienen desarrollo propio, una intencionalidad particular y constituyen un sentido de diversidad, origen, encuentro y desencuentro. De hecho, las culturas actualmente tienen una dinámica mucho más mutable y desagregada que hace un par de décadas, lo cual es consecuencia de la globalización. Hoy en día, es posible tener comunicaciones, así como intercambios sociales de forma inmediata entre diversas personas con los mismos intereses, pero que se encuentren en diferentes espacios geográficos (Kuipers, 2011).

Una manifestación de esa afirmación es lo ocurrido con la pandemia cuando se aceleró la digitalización y se generalizó el uso de la virtualidad, en particular en las actividades laborales, políticas y educativas. Las relaciones humanas y las culturas son de rápida mutabilidad. Y aunque esos desarrollos aún no han sido estimados, sin lugar a duda han logrado tener efectos tanto positivos como negativos para la desigualdad cultural, que bien merece diferenciarse de la maravillosa pluralidad humana. Las expresiones artísticas que lograron aprovechar las oportunidades dadas por las tecnologías tuvieron un importante impulso que, a su vez, ampliaron las brechas existentes con otros grupos que se mantuvieron rezagados en el salto difusor hacia nuevos adoptantes.

Para continuar contextualizando la temática, inicialmente se profundizará en el marco normativo que cubre las actividades cultura-

les en Colombia y a continuación se tratarán algunos de los aspectos desde los que la desigualdad cultural puede ser analizada y los argumentos bajo los cuales los abordaron los panelistas.

En cuanto a la legislación sobre las culturas en Colombia, la Constitución Política de 1991 define la función del Estado al respecto en sus artículos 70, 71 y 72. En el primero se determina que tiene el deber de fomentar el acceso a las culturas a todos los colombianos en igualdad de oportunidades, como también que promoverá la investigación, desarrollo y promoción de los valores culturales de la nación. Por su parte, el artículo 71 consagra la búsqueda del conocimiento y las expresiones artísticas como actividades libres y responsabiliza al Estado de la generación de incentivos para personas e instituciones que promuevan la ciencia, la tecnología y las culturas en general, mientras que el artículo 72 pone bajo su amparo al patrimonio cultural de la nación.

Posteriormente, la Ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura, desarrolló los anteriores artículos constitucionales con apoyo en los siguientes principios fundamentales:

- El Estado impulsará y estimulará los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural de la nación colombiana.
- El Estado garantizará a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar el conocimiento según sus propias tradiciones y a beneficiarse de una educación que asegure tales derechos.
- El Estado, al formular su política cultural, tendrá en cuenta tanto al creador, al gestor como al receptor de las culturas y garantizará el acceso de los colombianos a las manifestaciones, bienes y servicios culturales en igualdad de oportunidades, concedien-

do especial tratamiento a personas limitadas física, sensorial y psíquicamente, de la tercera edad, la infancia, la juventud y los sectores sociales más necesitados.

Con esas premisas, se hace evidente el deber del Estado de promover y estimular las culturas, garantizando un acceso equitativo para todos los colombianos, con independencia de su género, condición socioeconómica o demás características individuales o colectivas. El problema, como bien lo señaló Jiménez en el conversatorio, radica en que, como en tantos aspectos más de la sociedad colombiana, la ley está diseñada con los mejores estándares internacionales, pero sus objetivos se cumplen tan solo parcialmente o incluso con desempeños deficientes.

## **Desigualdad en las políticas culturales**

En primer lugar, para Caicedo, según lo expresado en el conversatorio, la desigualdad –en sí misma– es inevitable, por el hecho de que la diversidad y las lógicas de que “no todos somos iguales” siempre existen. Prudente resulta evitar confundir la maravillosa pluralidad humana, a la cual debemos la posibilidad de asumirnos como iguales distintos, con la desigualdad e inequidad. Para ella, lo necesario es saber que hay formas de desigualdad que son menos legítimas que otras y, por tanto, son aquellas que generalmente estamos considerando como algo que se debe reducir. Por ejemplo, hay relaciones de desigualdad que pueden considerarse como legítimas como las existentes entre padres e hijos, las cuales hacen referencia a la autoridad y a formas de poder consensuadas socialmente. No obstante, las desigualdades inhumanas, propias de la exclusión, la discriminación, el dominio sobre el otro, la inequidad y la injusticia social relativa a los recursos, condiciones, oportunidades y reconocimiento deben ser consideradas ilegítimas.

De acuerdo con lo afirmado por Caicedo (2022), un concepto fundamental al hablar de culturas y desigualdades es el sentido común irreflexivo, entendido como aquello que nos habla de “todo lo que pensamos sin pensar, de aquellas cosas de las que estamos convencidos sin haber hecho una reflexión”, es decir, porque son sentidos y significados transmitidos generacionalmente. El sentido común acrítico tiene el mismo poder de las culturas: la naturalización y el no cuestionamiento. Es uno de los fundamentos para entender qué se puede hacer con respecto a la desigualdad en el ámbito de las culturas.

Para entender la manera como se enfrenta a la desigualdad es necesario contextualizar el debate sobre el modo en que se conciben las culturas en Colombia desde el Estado y que se asocia con los ministerios, las secretarías y las políticas culturales debido a la forma de gobierno adoptada desde la Constitución de 1991: el estado multicultural. El multiculturalismo se ha entendido como la participación de gobierno sobre las culturas que ordenan las diversidades en función de la proveniencia étnica. A través de la institucionalidad, se ha enseñado que la diferencia cultural está en unos marcadores específicos y, a partir de allí, se entienden las razones por las cuales concebimos a las comunidades indígenas locales de manera diferente a países como México o Brasil, al igual que las poblaciones afro, raizales, palenqueras y rom, reconocidas dentro del estado multicultural como comunidades culturalmente diferentes.

Otro punto importante para tener en cuenta dentro de esta idea es saber diferenciar entre multiculturalidad y multiculturalismo. Caicedo (2022) define el primer término como el hecho mismo de la existencia de la diversidad cultural, mientras que el segundo se refiere a la política de Estado que tiene relación con el gobierno en nombre de las culturas. Esta distinción es importante porque ayuda a comprender lo que se está entendiendo por culturas, en el sentido en que estas formas de gobierno son mecanismos que las han ence-

rrado en un ámbito relacionado con las artes, las minorías étnicas o las diferencias culturales. Estas concepciones revelan las paradojas en las que se incurre al hablar de políticas que buscan generar más igualdad en el acceso y en las formas en las que se construye, constituye e instituye la democracia.

A su vez, es importante dar cuenta de la noción de interculturalidad, mencionada tanto en el conversatorio como en el taller de diálogo con participantes de la sociedad civil, la cual ha tenido un despliegue como una forma de entender las culturas que no tienen grandes fronteras. La interculturalidad “se refiere a la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y a la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y del respeto mutuo” (Unesco, 2005, art. 4.8). De alguna manera, todos estamos incorporados en reconfiguraciones culturales diversas; y la diversidad es partícipe en las formas de construir sentidos y significados que le damos al mundo. Para Caicedo (2022), esta noción de interculturalidad se ha convertido en el propósito político para lograr cierto diálogo de saberes, relaciones horizontales, entre las diversidades culturales y, además, es un concepto bastante fundamental para referirse a política sobre culturas.

El sentido común sobre el multiculturalismo en Colombia carga con una noción que entiende a las poblaciones marcadas como culturalmente diferentes, como unos “otros” de la nación (indígenas, gente negra, raizal, palenqueros), quienes tienen unas políticas públicas particulares dentro del Estado colombiano y cuyas manifestaciones también son objeto de formas de política. Más allá de una cuestión teórica, en el conversatorio Caicedo propuso una lectura sobre cómo entender la relación entre desigualdad y culturas de la mano de la vitalidad que puede tener lo cultural dentro de la cotidianidad. Ni la cotidianidad ni el sentido común merecen identificarse con la irreflexión o lo banal, ambos hacen parte de los entresijos de las

distintas culturas y resultan semillas creativas de lo que cada ser humano es.

Por su parte, de acuerdo con lo expresado por Barbieri en conferencia (2022) hay dos ideas que resaltan en la desigualdad en el campo de las políticas culturales: que esta es multidimensional y multifactorial; por lo tanto, la respuesta a esa desigualdad debe ser integral. También, subrayó Ruiz que existe una desigualdad entre el ser sensible, aquel que permite la poetización y el disfrute de las artes, y el ser racional. Afirma que existe en nuestra sociedad una resistencia hacia la valoración del ser sensible que ha llevado a que el ser racional no solo deprede su medio ambiente, sino también la integralidad del ser humano. Por ende, resalta la importancia de las artes como catalizadoras de nuevas visiones creativas y transformadoras de las sociedades que logran reconectar integralmente al ser.

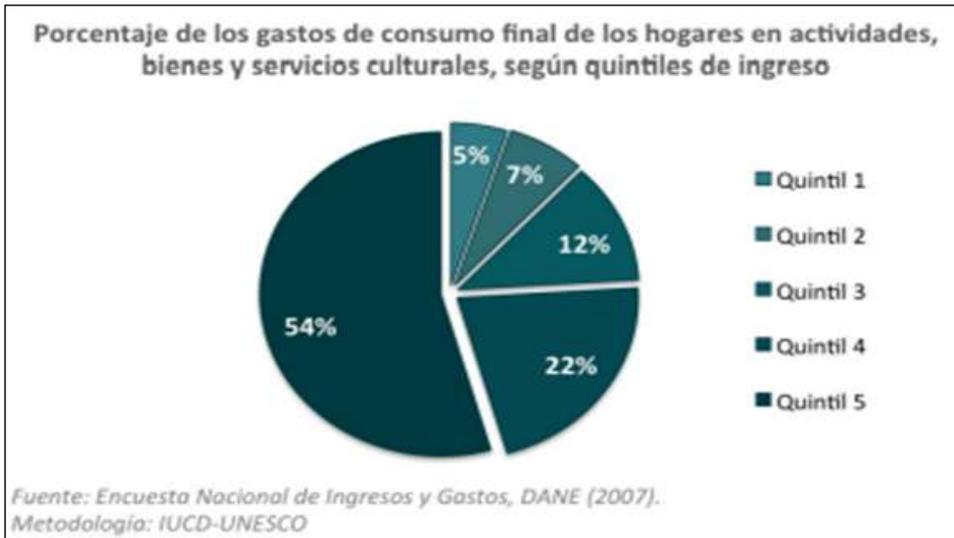
Por otro lado, señala que hay evidencia de la existencia de desigualdad en cada uno de los componentes de los derechos culturales, participación, producción, decisión, visualización y distribución. Más aún, las desigualdades entre estos interactúan y se potencian. Dichas desigualdades se determinan por la suma de diversos factores resumidos en tres conceptos: la diferencia, los recursos y la conexión.

Además, sugiere que para que la respuesta a la desigualdad en los derechos culturales sea integral, es necesario que sea pública, pero no limitada a la institucionalidad, y que debe integrar a los diversos agentes que hacen parte de los procesos culturales para fomentar una igualdad, no solo de posibilidades sino también de oportunidades y recursos.

El comentario anterior se hace más notorio al observar algunas estadísticas de consumo. En efecto, como se aprecia en la figura 1, en Colombia más de la mitad del gasto final en actividades culturales es realizado por los hogares del quintil más alto en la distribución

del ingreso, mientras que el 20 % más pobre apenas gasta un porcentaje cercano al 5 % del consumo total en culturas y generalmente son los hogares de más bajos ingresos los que menos participan en las actividades culturales (públicas y privadas).

**Figura 1. Porcentaje de los gastos de consumo final de los hogares en actividades culturales**

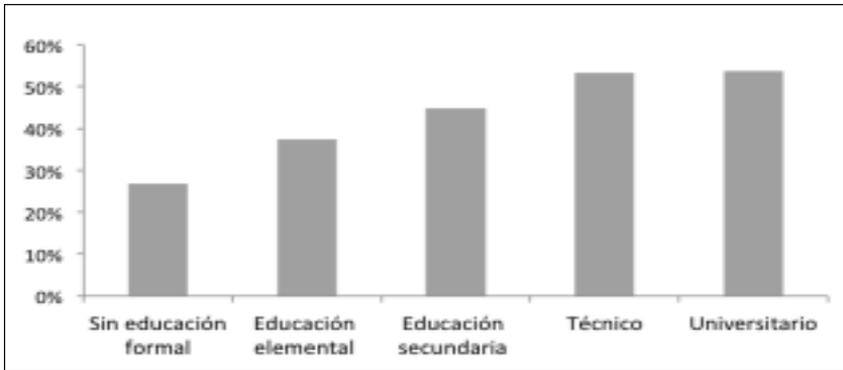


**Fuente:** Dane (2010).

También existe una diferencia significativa en la participación y el consumo cultural entre los hogares urbanos (1.14%) y rurales (0.3%), ilustrando las dificultades de acceso que pueden tener los hogares más vulnerables y la necesidad de brindarles mayores oportunidades para que estén en capacidad de disfrutar de bienes y servicios culturales.

Otro aspecto que refuerza la desigualdad cultural es el nivel educativo, como se aprecia en la siguiente figura:

**Figura 2. Porcentaje de la población que ha participado en actividades culturales al menos una vez en los últimos doce meses**



**Fuente:** Dane (2010).

En línea con el comentario anterior sobre lo observado en Colombia, los estudios de Pierre Bourdieu demostraron que el acceso a determinadas instituciones artísticas está condicionado por los recursos económicos y simbólicos (especialmente el nivel educativo formal), así como por una cercanía previa con el capital artístico. Además, Bourdieu resaltó el uso diferente de los bienes según la clase social: para los más privilegiados, las obras artísticas les permiten tener distinción en relación con otros grupos sociales.

## **La memoria y las tradiciones: un lugar en disputa**

Jiménez explica en conferencia (2022) que no solo hay desigualdades, sino también conflictos relacionados con las culturas. Para ilustrar esa idea, cita el caso emblemático de la identidad y la historia en el Cauca. El conflicto surgió a raíz de que el entonces presidente Guillermo León Valencia dispuso erigir una estatua de Sebastián de Belalcázar en un sitio ancestral y sagrado para el pueblo indígena Misak<sup>131</sup>. En consecuencia, en los disturbios del año 2021 los Misak

<sup>131</sup> La versión indígena es soportada por evidencia arqueológica.

la derribaron por considerarla una violación a su dignidad e identidad cultural, debido a los tratos dados por el conquistador a la población indígena.

Otro ejemplo que presenta Jiménez (2022), para ilustrar la importancia que tiene la organización de las comunidades en la preservación de la diversidad cultural, es el de la Chirimía Caucana, una de las expresiones culturales más importantes de esa región, que aún no ha sido reconocida como patrimonio de interés cultural en el departamento. Esta Chirimía está compuesta por clarinete, bombo, redoblante, platillos y el bombardino, que es el acompañante de las melodías. Y si bien ha tenido una relativa baja visibilidad, logró cierto reconocimiento y revitalización cultural a raíz de las movilizaciones sociales del año pasado.

Además, Jiménez cuenta que en su trabajo de campo ha logrado, junto a un grupo de mujeres, constituir la chirimía caucana femenina, lo que rompe los moldes tradicionales de género y abre más espacios para la participación y construcción de culturas en las mujeres. Tradicionalmente, el rol de las mujeres en la chirimía era el de acompañantes logísticas, en cuanto a que preparaban los espacios de presentación y se encargaban de cocinarle a los hombres. El grupo en el que participa Jiménez le da un vuelco a ese rol, ofreciendo protagonismo a las mujeres al tocar ellas mismas los instrumentos.

Finalmente, Jiménez (2022) insiste en que, para disminuir la desigualdad regional entre las ciudades y las zonas rurales, es indispensable buscar estrategias de formalización para los músicos de las comunidades, en razón a que es más difícil para ellos vivir de su arte, en comparación con los que viven en las grandes urbes, sin desconocer que también en las ciudades es una labor muy compleja. Formalización necesaria igualmente para el desarrollo de proyectos de vida en el caso de los artesanos y artistas, en general habitantes de las zonas rurales o pertenecientes a comunidades étnicas, como lo propusieron algunos participantes del taller de diálogo.

En ese frente laboral se encuentra que las industrias creativas ya constituyen un sector destacado en la demanda, al generar alrededor de 800 000 empleos al año y participar con el 3.5% del PIB, con una tendencia creciente a mediano y largo plazo (Camacho *et al.*, 2019). Sin embargo, la informalidad en ciudades como Bogotá es cercana al 80%, lo que dificulta las mejoras en las condiciones laborales de los artistas y gestores culturales (Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá, 2021).

## **Culturas de la paz: paciculturas<sup>132</sup>**

Para entender la relación entre desigualdad y culturas en el marco de la perspectiva de la educación para la paz, Jiménez (2022) inició su intervención haciendo referencia a los tres tipos de violencia conceptualizados por Johan Galtung: la violencia directa o negativa, la violencia indirecta o positiva y la violencia de carácter cultural. Enfocándose en esta última, precisa que tiene relación con todas aquellas cosmovisiones, comprensiones, creencias y modos de ver la vida que agrupan la manera en la que un ser humano observa, se relaciona y percibe al diferente/al otro y que se aparta de observarlo como una posibilidad de vida, una riqueza o como un ser humano con igual dignidad y derechos. La violencia cultural ve al “otro” desde una mirada despreciativa, prejuiciosa y de superioridad.

Esta postura frente al otro, característica de la violencia cultural, no es algo natural, sino algo aprendido y construido a través de los procesos de aprendizaje del ser humano. Se presenta en los distintos procesos donde ocurren los procesos de socialización: la formación en la escuela, la familia, la comunidad, las instituciones, el trabajo, el deporte y el entretenimiento. Es desde allí donde se identifican e interiorizan miradas violentas y despreciativas basadas en prejuici-

<sup>132</sup> Es un concepto creado por el equipo del Observatorio para la Paz, para dar nombre a la propuesta de cambio y transformación sociocultural, desde una pregunta inicial de cómo hacer de la paz una pedagogía y de la pedagogía un arte de paz.

cios como la raza, el género, la condición económica, las creencias religiosas, la apariencia física, la cultura, el habla o el lugar de habitación. Así, explica que es en esa mirada despreciativa en la que se generan esquemas mentales que producen rechazo, odio y violencia frente a quien es diferente.

A juicio de Jiménez en su conferencia (2022), esa violencia cultural tiene una intervención significativa, en cuanto justifica, legitima y naturaliza las otras formas de violencia antes mencionadas. En consecuencia, explica, los esquemas mentales que producen odio y rechazo son etno y eurocéntricos y canalizan las violencias que tienen relación con la injusticia social y con las desigualdades económicas, sociales, legales, educativas, de género, étnicas y culturales. En su opinión, existen violencias culturales que se aprenden, se legitiman, justifican y naturalizan, tal y como ocurre con las desigualdades injustas que desconocen o impiden el ejercicio de la libertad, la integración social, la participación democrática y el goce efectivo de los derechos fundamentales. Desde el Observatorio para la Paz, es importante comprender la relación entre culturas y violencia desde un compromiso que –al coincidir con el preámbulo de la Unesco (2022)–, se basa en el principio de educar para la paz. Así se expresa: “La guerra y la paz nacen en la mente de los hombres. Es en la mente de los hombres donde debemos educar/cultivar, los baluartes de la paz” (párr. 2).

Dentro de ese contexto, las desigualdades, y no la pluralidad, guardan una estrecha conexión con la violencia cultural, en tanto esta última ayuda a justificar y aumentar las disparidades entre individuos y grupos sociales. Al respecto, Jiménez (2022) promueve la pacicultura, las culturas de la paz, como una herramienta para la superación de todas las narrativas de la violencia. Argumenta que es necesario entender que la violencia es evitable en el ser humano. En realidad, la violencia es aprendida, promovida y socializada a través de los años y mediante distintos mecanismos. Esa violencia

altera el modo en que unos grupos sociales perciben a los otros; fomenta ciertamente que unos grupos se sientan superiores y vean a los otros como inferiores legitimando ideologías hegemónicas y desigualdades opresivas e injustas. No en vano Galtung (2003) basó su definición de violencia cultural como un aspecto susceptible de ser instrumentalizado para la legitimación de la violencia directa o estructural.

Para Jiménez (2022), el reto consiste inicialmente en comprender esa violencia cultural como un esquema mental adoptado acríticamente. El siguiente paso es encontrar formas de deconstruirlo y desaprenderlo para desarticular esas visiones y costumbres que promueven desigualdades y violencias. Visibilizar tanto las desigualdades como los modos explícitos e implícitos que las generan y perpetúan (recomendación validada en el contexto del taller de diálogo). La importancia del reto planteado por Jiménez está soportada en evidencia empírica rigurosa. Por ejemplo, Dhar *et al.* (2022) elaboraron un ensayo controlado aleatorio para evaluar el impacto de una intervención que consistía en cátedras y debates sobre equidad de género por dos años en adolescentes de la India. Encontraron un aumento persistente en la percepción favorable hacia la equidad de género entre los jóvenes de 0.18 desviaciones estándar o, dicho de otra manera, ayudó a desaprender el 16 % de las actitudes regresivas. El programa también condujo a un comportamiento autoinformado más igualitario frente al género.

Desde la mirada de los estudios para la paz y siguiendo la postura de Johan Galtung, las culturas son una dimensión vital para construir una mirada amplia, rica, significativa y diversa. Sobre esa base, la educación para la paz es un reto pedagógico, cultural, político y social que consiste en brindar herramientas de aprendizaje y colaboración para ayudar a desnaturalizar aquellos esquemas mentales relacionados con la reproducción de la violencia. Este debe ser un compromiso muy importante para aplicar desde Colombia, pues

nos enfrentamos a una realidad en donde se validan y naturalizan violencias que provocan o preservan desigualdades. La comprensión de esos esquemas mentales es apenas un primer paso, pues el desafío más importante es abandonar la valoración de la guerra y desarticular las violencias culturales generando una transformación tanto en la realidad social como en las formas de interacción. Las ideas y las acciones tienen el poder creativo, incidente y transformador en favor de una coexistencia sin violencia, afín al reconocimiento tanto como a la redistribución. Todo esto será fundamental para la construcción de una política pública de paz y una cultura de paz originada desde la sociedad civil, a partir, precisamente de su diversidad originaria, como se expresó en medio del taller de diálogo.

En diálogo con la perspectiva de la Unesco, para Jiménez la paz debe ser una fuerza creativa, transformadora, social y comunitaria orientada a cambios estructurales. Así como han existido unas culturas para la violencia y el trabajo, el compromiso debe centrarse en apoyar y promover culturas de paz que inciten a mirar las culturas, el mundo, las interacciones y los seres humanos de forma diferente y solidaria: ver en la diferencia una riqueza para construir, dignificar la vida y no para naturalizar ningún tipo de desigualdad humana de carácter socioeconómico, cultural, racial o de género.

Con similar naturaleza y citando una experiencia nacional, por cuenta de los desmovilizados del proceso de paz con la guerrilla de las Farc, también ha sido posible acercarse a diferentes expresiones culturales propias de las zonas que durante años tuvieron alguna influencia por parte de este grupo armado. Ejemplos de esto son el *rafting* y las caminatas ecológicas, expresiones culturales que a su vez han servido como medio para que los excombatientes que están dedicados a esas actividades hayan podido acercarse de forma más efectiva a la vida civil. Si hay cambios orientados a reducir la desigualdad en el acceso a las culturas, las alternativas de proyecto de vida empiezan a tener un valor relativo distinto.

## Desigualdad regional: situación actual

De acuerdo con la exposición de Ruiz (2022), con apoyo en las cifras suministradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane, 2020), hay considerables inequidades en el acceso y presencialidad tanto a espacios como a eventos culturales entre las diferentes regiones colombianas. Así, a título de ejemplo, se destacan los siguientes indicadores de diferencias regionales:

- A las bibliotecas asiste un 12.6% a nivel nacional y 6.2% en la región Caribe.
- A las casas de culturas asiste un 7.8% a nivel nacional, en el Caribe 3.6% y en Amazonía/Orinoquía 5.7%.
- A museos a nivel nacional asiste un 9.4%, en el Caribe 2.4% y en Amazonía/Orinoquía un 6.3%.
- A las salas de cine asiste un 33% a nivel nacional, en el Caribe 23% y en Amazonía/Orinoquía un 22%.
- La población que asiste a actividades de formación creativa es de 5.4% en el Caribe y la que realiza prácticas culturales es de un 6.7% a nivel nacional.

Con respecto a los usos de internet, las descargas musicales, el acceso a radio en línea y a contenidos sonoros, hay una relativa inequidad. Sin embargo, en usos de videojuegos, eventos culturales en *streaming* y libros digitales, la región Caribe presenta considerables desventajas.

De modo que, si bien el país avanza en la participación y consumo de la mayoría de las actividades culturales, la región Caribe mantiene un persistente rezago en todos los indicadores y le siguen la Amazonía y Orinoquía. Por lo tanto, debe ser un imperativo de la

política pública tener una clara orientación hacia la descentralización e integrar en mejor forma el gasto público con las necesidades locales de culturas.

Asimismo, para reducir las desigualdades e ir más allá del simple acceso a las culturas, Ruiz (2022) propone articular la libertad cultural con la garantía de tener acceso por lo menos a los siguientes derechos culturales:

- Escoger y transformar la identidad propia.
- Acceder al patrimonio cultural.
- Pertenecer o no a una comunidad.
- Acceder a la vida cultural y participar en ella.
- Expresarse en la lengua escogida.
- Derechos de autor.
- Derecho a la educación.
- Derecho a la información.
- Derecho a participar en la elaboración y ejecución de las políticas culturales.
- El diagnóstico de este sector es tan diverso y heterogéneo como su propia definición.

De acuerdo con lo antes comentado, existe una marcada desigualdad entre regiones según los resultados de la encuesta que hace el Dane sobre presupuesto de los hogares y asistencia a cierto tipo de formas de culturas, problema social que demanda una evaluación cuidadosa.

La solución, sin embargo, no puede estar sencillamente basada en corregir simples desigualdades categóricas (igualar, por ejemplo, la asistencia a bibliotecas), sino que se debe atacar la raíz del problema, la falta de acceso de muchas personas y muchas regiones a un proyecto de vida, tal y como lo percibe cada una de las personas dueñas de su destino. Para algunos será el uso de bibliotecas, para otros serán otro tipo de expresiones artísticas o las políticas culturales activas. Reconocer esa diversidad es una prioridad para lograr un país que se relacione mejor con sus culturas.

## **Conclusiones de los análisis en el taller de diálogo**

A partir de algunas preguntas formuladas como marco de referencia, los participantes en el taller de diálogo adelantaron un análisis detallado y a continuación se destacan las principales conclusiones. La primera propuesta es trabajar por el reconocimiento de las culturas desde la educación. Es desde allí que, para los participantes, es posible reducir la desigualdad, en cuanto la formación representa uno de los medios para garantizar el derecho y la apropiación de las comunidades frente a su identidad y a su patrimonio. Es en este sentido que el principio de educar sobre las culturas resulta fundamental, al entenderla como la manifestación de la diversidad de las tradiciones y costumbres de las comunidades y el patrimonio, de forma que representa una estrategia para apropiarse socialmente esa diversidad, tanto a nivel local como a nivel nacional.

En ese sentido, la educación resulta un pilar significativo para combatir el núcleo de la existencia de las desigualdades, adversas a la pluralidad, como un medio que brinda acompañamiento desde la primera infancia, destacando la importancia de construir planes de trabajo para, primero, contextualizar la existencia de las diversas desigualdades negativas en el país y, segundo, garantizar para el fu-

turo su eliminación. No a cambio de un igualitarismo, sino en procura de una justicia social con equidad, en favor de la realización plena de la humanidad y la democracia.

Ello implica serios y sostenibles esfuerzos comprometidos con el reconocimiento y la redistribución, emergentes tanto de las políticas públicas como de transformaciones culturales y acciones con sentido por parte de la sociedad civil. Como estrategia para combatir la desigualdad, la educación resulta un medio para reconocer más a fondo la diversidad de la población nacional y, con ello, posibilitar la emergencia de adoptar estrategias para garantizar, conservar y adquirir el derecho de las comunidades en relación con su identidad y patrimonio cultural.

Ahora bien, teniendo en cuenta la necesidad de difundir el reconocimiento de la diversidad y el respeto al otro en tanto diferente a mí, parte de un nosotros por configurar, los participantes del taller de diálogo también resaltaron la importancia de respetar las identidades culturales a partir de acciones orientadas a educar sobre el patrimonio cultural a nivel territorial. Este proceso no solamente es significativo en tanto da a conocer la diversidad desde la primera infancia sino, también, en cuanto contribuye a los procesos de apropiación social del patrimonio cultural y natural desde las mismas comunidades. No obstante, los asistentes consideraron que las nuevas reformas educativas, basadas en esta nueva sensibilidad, deben formar parte de un cambio político aunado al compromiso por capacitar y formar a los docentes en temas relacionados con las culturas.

A su vez, desde la formación en la primera infancia, se consideró como primordial dar a conocer la existencia de la diversidad de los modos de vida, contextos, raíces e “historias” de las comunidades para otorgarles su respectivo valor. Siendo Colombia un país tan diverso, es importante inculcar pilares de formación basados en la

comprensión, el respeto y el trabajo del otro, valorar sus entornos de vida y sus principios. En el marco de la educación también se consideró la importancia de trabajar sobre el concepto de igualdad, no solo involucrando a los niños y adolescentes sino, también, teniendo en cuenta los principios de la casa, la formación de los padres hacia los hijos, la familia y la misma construcción de comunidad.

Una segunda categoría que permite dar respuesta a las garantías del Estado sobre los derechos de las comunidades es la necesidad de generar puentes de comunicación estatales para comprender las problemáticas, accesos y desigualdades que aquejan a las comunidades que viven en los territorios más remotos del país. Para los participantes, estas estrategias de empatía posibilitan entender la existencia de dinámicas de desigualdad en las regiones periféricas del país, donde habita la mayoría de las comunidades indígenas o afrocolombianas. Sobre el particular, los asistentes puntualizaron que la existencia de diversidad y diferencia no implica la existencia de desbalances en el acceso a los derechos.

Para ellos, traer a mención la existencia de las diferencias mediante puentes de comunicación efectivos con los organismos de gobierno, no debe ser un motivo para sembrar la discriminación. Por el contrario, tales diferencias deben asumirse como una potencialidad para reflexionar sobre la búsqueda de mecanismos de articulación económica, social y cultural, en orden a facilitar la reflexión sobre cómo entendernos al compartir un territorio diverso, atendiendo a una construcción colectiva de derechos “iguales”. Atender a estas cuestiones dentro del debate público permitirá mejorar la tolerancia y el entendimiento entre los colombianos y colombianas, desde el centro del país hacia la periferia.

Como parte de estos puentes de comunicación, los participantes en el taller de diálogo consideraron necesario expandir las experiencias de los territorios más alejados dentro de los concejos de cultu-

ras locales, a fin de materializar en la cotidianidad de los territorios la implementación de estrategias para salvaguardar y sostener la diversidad de culturas, desde lugares institucionales como el Ministerio de Cultura.

Otro aspecto discutido a lo largo de las rondas de participación fue la importancia de crear espacios de valoración de las culturas a nivel local, dando cuenta de aquellas potencialidades regionales que pueden generar, por un lado, estrategias de difusión y valoración de la tradición, y por el otro, una apropiación interna sobre las tradiciones locales. Frente a este aspecto, los participantes recalcaron la conveniencia de incentivar la apropiación social del patrimonio y de las culturas desde los entes territoriales y comunidades. A su vez, consideran que es indispensable establecer estrategias de protección para divulgar, valorar y reconocer la diversidad cultural que distingue a cada territorio y a cada comunidad.

Como parte de la discusión, los participantes reconocieron la existencia de programas de acceso a los gestores culturales, tales como estímulos para presentar proyectos destinados al desarrollo de diferentes actividades culturales en la sociedad, pese a que se considera que actualmente existen planes de gestión gubernamentales que brindan un acceso parcial a las culturas.

En cuanto a la relación entre las culturas y sensibilidad, se destaca la necesidad de proponer nuevas definiciones del concepto a nivel institucional y educativo, teniendo en cuenta la importancia de integrar las manifestaciones sensibles (poéticas, imaginativas, emotivas y simbólicas) con manifestaciones más materiales (la producción y la tecnología). Para los participantes de las mesas, la manera en la que se le otorga valor a la dimensión emotiva y sensible es un aspecto relevante dentro de la labor de conservar las culturas.

Dentro de ese marco, los participantes en el taller de diálogo concluyeron la conveniencia de reformular las connotaciones alrededor de

las culturas, por medio de la creación de una nueva noción que no solo agrupe las manifestaciones artísticas, sino que, a su vez, acoja un marco diferente para las dimensiones de la vida y la coexistencia humana. Una noción que entrañe una comprensión de culturas desde su raíz y de su acontecer pluralista. Ello permitirá el enriquecimiento continuo de dicha noción, abriendo paso a la búsqueda de cambios necesarios para superar las desigualdades, exclusiones y discriminaciones negativas, desnaturalizarlas, vaciarlas de toda justificación. Además, contribuirá a fortalecer el sentido crítico, el conocimiento y la comprensión, el respeto y valoración por la diversidad, la inclusión y la creatividad, para configurar un mundo en el que todos y todas tengamos un lugar y nos sea posible llevar adelante el proyecto de vida que cada quien valore, sin pasar por encima de nadie, aspectos clave que deberían ser tenidos en cuenta en los distintos p<sup>é</sup>nsum escolares que constituyen el proceso educativo.

En materia regional, se puntualizó la existencia de altos niveles de debilidad en el sentido de pertenencia de las tradiciones y en el conocimiento de políticas públicas relacionadas con las mismas. Por esa razón, se reafirmó la importancia de educar sobre lo cultural, como medio para garantizar la participación local y despertar el interés, con el fin de lograr un impacto en la formulación y aplicación de políticas públicas.

Las universidades, según se consideró, pueden ser un mecanismo para intervenir en los territorios y cultivar estas nuevas aproximaciones a las culturas, desde el trabajo práctico de disciplinas como la medicina (en el año rural) o ciencias sociales como la antropología, con el fin de gestionar, construir y aplicar conocimientos de acuerdo con las necesidades de los territorios. A su vez, la formación cultural, basada en el reconocimiento de las diversidades regionales y en las tradiciones culturales durante la primera infancia y la juventud, puede promover una valoración de las culturas y las manifestaciones significativas sensibles, como parte de las potencialidades de los seres humanos.

Dentro de este marco, otra propuesta que surgió fue la de hacer realidad la interculturalidad en la sociedad, propiciando planes, programas, acciones y recursos para descentralizar las nociones tradicionales asociadas con las culturas. Estas estrategias, por un lado, deben ir de la mano con la formulación de contenidos escolares basados en la aceptación de la diversidad, dentro de los cuales la formación y capacitación de los docentes debe ser un pilar fundamental. A su vez, los participantes consideraron que el Estado debe focalizarse en apoyar permanentemente a los municipios menores a través de distintas entidades. Dentro de la gestión cultural, esto debe traducirse en la construcción de estrategias locales para explotar, comunicar y distinguir conocimientos y talentos regionales, a fin de transmitir las culturas desde lo local para su reconocimiento y su valoración a nivel nacional.

Además, para los participantes, el compromiso con las políticas, las leyes y los presupuestos para potenciar una integralidad entre las culturas sensibles y sus manifestaciones productivas y tecnológicas, debe formar parte de un proyecto político que sea de Estado y no de gobierno. Fue por esto que un segundo tema abordado consistió en reflexionar sobre la dimensión institucional encargada del empalme, el involucramiento y las estrategias de comunicación del Estado hacia las regiones del país, para potenciar el valor de lo cultural como estrategia para combatir las desigualdades.

A lo largo de los diferentes espacios de discusión se debatió sobre la responsabilidad del gobierno en la generación de espacios para la sensibilización, el acercamiento al arte nacional y la divulgación, promoción y participación en actividades de índole cultural. Con énfasis en las necesidades de las regiones, se reconoció que actualmente existe una dificultad para acceder y conocer las convocatorias de formación, participación y estímulos formulados desde el Ministerio de Cultura.

Atendiendo sus experiencias concretas, los participantes puntualizaron la falta de mecanismos para comunicar la existencia de estas convocatorias y las restricciones para capacitar a los posibles interesados sobre cómo cumplir con los requerimientos. Se afirmó que, dentro de este marco, la dificultad en procesos de selección y contratación ha provocado bajos índices de participación de la ciudadanía, lo que lleva a que los recursos económicos queden “congelados”.

Por otra parte, la estrategia para combatir esquemas mentales arraigados como el patriarcado, el clasismo y el racismo, debe partir de la formulación de agendas de trabajo desde el gobierno para intervenir con responsabilidad y ampliar políticas que trabajen en temas de igualdad, respeto y empatía. Esta reformulación debe partir de una agenda conjunta e integradora que tenga en cuenta las experiencias diversas de las personas que pertenecen a grupos marginados por la sociedad como el colectivo LGTBIQ+, las mujeres, las comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas, entre otras.

Para tal efecto, el Estado debe formular estrategias no solo para atender un nuevo modelo de culturas incluyente con la diversidad de experiencias sino, también, con enfoque en la diversidad regional y en la conservación de tradiciones, pues, con este punto de vista, se debe trabajar por impulsar una agenda de trabajo que conciba a las culturas desde un modelo empático, incluyente con la diversidad y comprometido con la comprensión de las desigualdades que afrontan los colombianos diariamente.

Lo anterior es producto de una reflexión que considera la necesidad de reinterpretar la noción de culturas a nivel institucional, desde una perspectiva que atienda a la igualdad y a la riqueza de las tradiciones y a las manifestaciones de las vivencias culturales a lo largo de todo el territorio nacional. En las discusiones se puntualizó que es a través de las culturas como se pueden identificar modos de coexistencia posibles, que permitan el acercamiento y la integración con las comunidades. Esta forma de comprensión es una manera de

alcanzar una integridad social que no solo permita combatir estereotipos anclados en las desigualdades sino, también, avanzar hacia la equidad, la interculturalidad y el reconocimiento de las diferencias como una potencialidad para el desarrollo y la participación ciudadana.

Es también desde las culturas desde donde se puede llegar a los actores y sectores que generan y mantienen la desigualdad. Manifestaciones como la socialización del informe de la Comisión de la Verdad o la búsqueda por transformar los comportamientos y las visiones del mundo a partir de obras de teatro, películas u otras manifestaciones artísticas, son herramientas para generar visibilidad y empatía ante la existencia de tipos de discriminación y desigualdad en la sociedad. Es a partir de los ejercicios culturales de carácter comunitario que se puede actuar para hacer una crítica y denunciar los problemas generales y concretos que aquejan a las comunidades (escasez de agua, derrumbes, el desplazamiento, violencia, etc.).

Frente a este punto de vista, los participantes del taller de diálogo consideraron que es procedente comprender que las culturas, a partir de sus manifestaciones y acciones individuales y comunitarias, tienen el poder mismo para defender los derechos que los ciudadanos y ciudadanas tienen sobre los espacios culturales. Las culturas tienen la capacidad de visibilizar la diversidad, la cooperación y el desarrollo con el propósito de reducir la desigualdad e involucrar a todas las personas en la comunicación de problemáticas ambientales, económicas y sociales.

Así, reducir las desigualdades culturales, étnico-raciales, económicas, legales, territoriales, de género, sociales, educativas, entre otras, debe ir de la mano de la interacción y la sensibilización propiciada por las artes sobre temas como la protección a la identidad, difusión de las creencias y la generación de espacios de debate para promover creativamente transformaciones, ampliación de códigos interpretativos, organizativos y de relacionamientos, de construc-

ciones de lenguajes autoritarios y culturas de la arrogancia, el dominio y el privilegio, las cuales perpetúan el clasismo, el racismo, la discriminación y toda desigualdad cruel, negativa, indigna, humillante y sin duda violenta.

## **Recomendaciones de políticas culturales y acciones ciudadanas para mitigar la desigualdad**

Así como la equidad, desafortunadamente, no ha sido considerada una base para la adopción de las políticas culturales en Colombia, tampoco la comunidad ha apostado en forma decidida por el acceso a las mismas como un camino para la movilidad y la justicia social. Consiguientemente resultan importantes tanto los cambios en términos de políticas públicas culturales como las transformaciones socioculturales.

Por una parte, el reconocimiento de la conexión directa entre derechos culturales y desigualdad debe ser un requisito previo para alcanzar el cumplimiento de las funciones consagradas en la Constitución Política como obligaciones a cargo del Estado en esa materia, a través de una correcta definición y ejecución de las políticas públicas culturales. Por otra parte, se hace necesario profundizar en el conocimiento de las dinámicas culturales para que el poder transformador de la sociedad civil y las comunidades se logren concretar. Hay ciertamente una subvaloración de las vivencias culturales de los territorios frente a las principales capitales, de lo rural frente a lo urbano, de la periferia frente al centro y particularmente de lo original y distinto frente a las ideologías dominantes.

Por supuesto, parte de esos problemas de acceso a los bienes culturales, formación, expresión y encuentro, se solucionan ofreciendo alternativas a los hogares menos favorecidos de Colombia, pero no puede limitarse solo a esa alternativa. También es indispensable de-

tectar las necesidades culturales de la población, para que la oferta sea consistente con su demanda, sus preferencias, sus saberes y sus necesidades. Urgen, por consiguiente, tanto políticas de reconocimiento como de redistribución al respecto. El diseño de políticas públicas sin representación de quienes serán afectados por esas decisiones, como ocurre en Colombia con un gobierno central excesivamente poderoso y con municipios y departamentos con recursos insuficientes, puede terminar con un efecto negativo y desigual en los resultados culturales, incluso en escenarios en los que los recursos hayan sido correctamente distribuidos.

Otra de las consecuencias de la inequidad en la oferta cultural es que, a menor oferta, menor posibilidad de experimentar un encuentro con culturas diferentes a la propia. Este fenómeno es especialmente delicado en ambientes académicos, en los que la imposibilidad de heterogeneidad cultural aumenta, con el consiguiente empobrecimiento de lo público y del sentido conferido en común al mundo que habitamos. Sería recomendable realizar un análisis respecto a las becas que actualmente asigna Colfuturo para verificar si los becarios están experimentando choques culturales que deban ser atendidos, y cotejar si es recomendable desarrollar un proceso con los tomadores de becas que puedan estar afectados por esas diferencias.

Las políticas educativas constituyen un elemento fundamental para reducir las desigualdades culturales, empezando desde la primera infancia con un acercamiento a sus vidas y a la reconstrucción de su sensibilidad, con énfasis en la educación artística a lo largo de la formación integral. En particular, la educación pública debe mejorar con apoyo de presupuestos justos y razonables que, entre otros factores, permitan la contratación de maestros calificados cuyos aportes a la malla curricular, planeación de clases, evaluación e implementación de proyectos colaborativos, interdisciplinarios e interregionales lograrían una diferencia significativa en el florecimiento de la interculturalidad. Es clave promover una educación intercul-

tural desde el Ministerio de Educación dentro de la proyección de una educación con calidad, pertenencia y equidad territorial.

También sería deseable velar por un continuismo en las políticas culturales de los diferentes gobiernos, así como darle verdadera autonomía al Ministerio de Cultura, pues en gobiernos recientes se le ha asignado el protagonismo a políticas gubernamentales, el proceso de paz en la presidencia de Juan Manuel Santos y la economía naranja en la de Duque, que no tienen relación directa e inmediata con el desarrollo cultural propiamente dicho del país, siendo que la paz no es cultura, en estricto sentido, como tampoco lo es el emprendimiento. Por más importantes que sean estas políticas, no es consistente mostrarlas como un sustituto de la verdadera política integral de culturas.

Por otro lado, es relevante reflexionar sobre lo que afirmó Caicedo en su intervención (2022): Más allá de la institucionalidad y del marco legal de lo que estamos entendiendo por culturas, se hace fundamental el reconocimiento de lo que la gente hace en nombre de las culturas. Y en la medida en que ese reconocimiento se dé, más allá del acceso, es un punto a favor hacia el cómo las culturas aparecen y se territorializan. Las culturas están allí en donde la gente hace cosas en nombre de las culturas.

Darle una valoración positiva y proporcional a esas acciones y esfuerzos, que diversas comunidades realizan alrededor de la construcción de su identidad, puede potenciar la capacidad transformadora de las culturas y generar cambios significativos a nivel general del país.

Ahora bien, las culturas en Colombia emergen de los grupos poblacionales étnicos y comunitarios, como expresión estética y plenamente humana. Sin duda, permanece condicionada por las políticas gubernamentales que han generado impactos positivos, pero también han provocado inequidades y precariedad del gasto público

destinado a la misma, en particular en cuanto a los recursos destinados a los entes territoriales. Adicionalmente, las relaciones de poder que caracterizan al país legitiman la desigualdad a nivel cultural, afectando negativamente el reconocimiento de las expresiones de los grupos étnicos, comunidades negras y raizales, y pueblos indígenas. Incluso acentúan las inequidades entre lo rural y lo urbano, entre el centro y las regiones, y entre las mismas identidades de género.

Dentro de este contexto, el ejercicio de formular e implementar políticas culturales debe nutrirse con un amplio nivel de participación ciudadana, independientemente de su nivel educativo, su orientación sexual, su raza, su edad o su religión, de tal manera que se fortalezca la gobernanza local por medio de la interlocución entre los habitantes de las regiones, sus perspectivas y necesidades con la gestión y los planes gubernamentales de turno. Con base en esos antecedentes, a continuación, se presenta un resumen con las principales conclusiones:

- Fortalecer las capacidades estatales en los territorios.
- Generar espacios institucionales para crear oficinas regionales o departamentales del Ministerio de Cultura.
- Elaborar una política nacional de culturas comprometida con la generación de oportunidades para la circulación de las culturas, la apertura de espacios interculturales, el acceso gratuito a eventos culturales desde la infancia y la creación de oportunidades para creadores y gestores culturales en Colombia.
- Dar una valoración positiva y proporcional a las acciones y esfuerzos que diversas comunidades realizan alrededor de la construcción de su identidad, en razón de que pueden potenciar la capacidad transformadora de las culturas y generar cambios significativos a nivel general del país.

- Fortalecer, desde la institucionalidad, espacios de articulación de las políticas nacionales en materia económica, ambiental o de salud con las políticas culturales. Esto posibilitaría un marco de comprensión multifuncional sobre las realidades que afectan al país.
- Crear conciencia sobre las artes que, con apoyo en la ley de cultura del año 1997, se deben estar activando permanentemente: patrimonio, audiovisuales, literatura, teatro, artesanías, entre otras, a partir de planes y programas de intervención o de inspección.
- Fomentar el arte como una experiencia de denuncia, resistencia y visibilización de la desigualdad y la injusticia, como un espacio de transformación, integración y formación de agentes de cambio comprometidos con la construcción de paz y la erradicación de la desigualdad.
- Elaborar una agenda conjunta e integradora que tenga en cuenta las experiencias diversas de las personas que pertenecen a grupos marginados por la sociedad como el colectivo LGTBIQ+, las mujeres, las comunidades indígenas, las comunidades afrocolombianas, entre otras. Incluir dentro de dicha agenda la diversidad regional y respetando la conservación de tradiciones dentro de un nuevo modelo de cultura incluyente.
- Organizar eventos culturales para visibilizar las experiencias culturales y suscitar el interés por conocer la existencia de otras dimensiones de la multiculturalidad que permitan desmontar paradigmas de desigualdad o discriminación como el racismo, el clasismo o el patriarcado.
- Elaborar un modelo de cultura incluyente por parte del Estado que, con base en la definición de políticas públicas, amplíe el reconocimiento de la diversidad regional por medio del desarrollo

de herramientas para rescatar y empoderar las potencialidades culturales que caracterizan cada región del país.

- Garantizar el acceso temprano a las distintas expresiones culturales para propiciar experiencias significativas y creativas en niños, niñas y jóvenes, para la cualificación de su formación humana, artística y cultural en procesos de convivencia, democracia y reconciliación.
- Proveer asistencia técnica a los grupos étnicos y grupos poblacionales para la preparación y formulación de proyectos culturales, como también para la formalización de organizaciones culturales.
- Liderar por parte del Ministerio de Cultura las convocatorias de estímulos para el emprendimiento cultural.
- Dar participación a la ciudadanía en las culturas y en la integración territorial.
- Superar la subvaloración de las vivencias culturales de los territorios frente a las principales capitales, de lo rural frente a lo urbano, de la periferia frente al centro y particularmente de lo original y distinto frente a las ideologías dominantes, a través de la participación de las comunidades en la elaboración y ejecución de las políticas culturales.
- Exigir espacios y liderar procesos en los que el trabajo de los Consejos de Culturas, al estar programados por ley, se efectúen desde un enfoque territorial, con el fin de configurar y consolidar estos sistemas de participación desde la integralidad.
- Construir localmente estrategias para difundir conocimientos y talentos regionales desde lo territorial hacia lo nacional.

- Romper el paradigma de calificar lo bello exclusivamente desde ideologías dominantes que ponen de lado lo original y distinto.
- Establecer puentes de comunicación estatales e institucionales para comprender las problemáticas, accesos y desigualdades que aquejan a las comunidades que viven en los territorios más remotos del país.
- Incentivar estrategias de divulgación, comunicación y publicidad para difundir, a nivel nacional, la importancia del patrimonio y del conocimiento de la diversidad regional existente en Colombia.
- Fortalecer los inventarios, diagnósticos y la planificación territorial para reducir y minimizar los riesgos que afectan la infraestructura cultural, de tal manera que posibilite el programa de gestión de riesgo del patrimonio e infraestructura cultural del Ministerio de Cultura.
- Generar espacios institucionales para crear oficinas regionales o departamentales del Ministerio de Cultura, que descentralicen y fortalezcan la gestión cultural en las regiones desde lo municipal a lo nacional y no viceversa.
- Respetar la identidad cultural a partir de la estrategia de educar sobre el patrimonio cultural a nivel territorial.
- Gestionar talleres para dar a conocer las tradiciones representativas de las regiones a partir de ejercicios de creación como comparsas, murales, danzas o manualidades, desde un enfoque inclusivo.
- Otorgar un valor simbólico y económico a aquellas actividades o emprendimientos que se desarrollan y son insignia de las comunidades.

- Brindar apoyo por parte del Estado a los territorios para educar a los administradores municipales en cuanto tienen un amplio margen de tradición y de diversidad cultural, pero desconocen su valor. En ocasiones la desigualdad en el acceso a los recursos para las culturas no se refugia en temas económicos, sino en temas de desconocimiento.
- Incentivar estrategias de divulgación, comunicación y publicidad para difundir, a nivel nacional, la importancia del patrimonio y del conocimiento de la diversidad regional existente en Colombia.
- Fortalecer el Sistema Departamental de Culturas para facilitar encuentros interculturales con igualdad de oportunidades de participación de los municipios que constituyen cada departamento.
- Fomentar los encuentros interculturales como motor del desarrollo integral para los territorios a partir de la valoración de la diversidad.
- Acompañar en materia técnica a los diferentes territorios para la aplicación del enfoque diferencial en los distintos proyectos culturales y el fortalecimiento del Sistema Departamental de Culturas.
- Incentivar la equidad cultural en el país, reconociendo por principio la pluralidad de vocaciones, potencialidades y necesidades de los territorios y de sus comunidades.
- Formular la participación en el presupuesto nacional y regional.
- Garantizar la participación de las regiones en la implementación de los presupuestos y no dejar la responsabilidad solo en manos del Estado. Es importante redireccionar y discutir la implemen-

tación de los presupuestos en conjunto con las personas que habitan las regiones.

- Programar espacios de socialización sobre las convocatorias del Ministerio de Cultura para capacitar con paciencia y en detalle a las personas interesadas en presentarse.
- Destinar recursos y formular proyectos en el Plan Nacional de Desarrollo para actividades culturales específicas. La especificidad se refiere al aporte que estas hagan a la calidad de vida los grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad, dadas sus condiciones y características étnicas, género, trayectoria vital, discapacidad, orientaciones sexuales o por ser víctimas del conflicto armado. Grupos poblacionales que continúan enfrentando discriminaciones y violencia generalizadas con fuertes impactos adversos en sus vidas, incluso en las comunidades y economías en las que viven.
- Mantener el incentivo fiscal, el cual aplica sobre las donaciones e inversiones en planes y proyectos culturales creativos.
- Articular los distintos niveles de gobierno en los planes de desarrollo departamental y municipal, mediante del diseño e implementación de políticas con enfoque territorial, poblacional y diferencial para hacer realidad la equidad y la inclusión en materia cultural.
- Proteger y promover los derechos culturales en los distintos departamentos de Colombia.
- Establecer una relación estrecha entre educación y culturas.
- Reducir las desigualdades culturales mediante políticas educativas con enfoque desde la primera infancia, con un acercamiento a sus vidas y a la reconstrucción de su sensibilidad, con énfasis en la educación artística.

- Mejorar la educación pública con apoyo de presupuestos adecuados que, entre otros factores, permitan la contratación de maestros calificados cuyos aportes a la malla curricular, planeación de clases, evaluación e implementación de proyectos colaborativos, interdisciplinarios e interregionales logren una diferencia significativa en el florecimiento de la interculturalidad.
- Educar sobre las culturas representa uno de los medios para garantizar el derecho y la apropiación de las comunidades frente a su identidad y a su patrimonio.
- Promover desde los ministerios de educación y cultura una formación integral basada en el reconocimiento de la diversidad regional y de las tradiciones culturales en la primera infancia y las juventudes, como parte de las potencialidades de los seres humanos y de sus comunidades.
- Generar espacios gratuitos para la sensibilización, el acercamiento al arte nacional y la divulgación, promoción y participación en actividades de índole cultural.
- Programar espacios de socialización sobre las convocatorias del Ministerio de Cultura para capacitar a las personas interesadas en presentarse, con paciencia y a detalle.
- Lograr una comunicación óptima para desarrollar las interlocuciones entre el Estado y las comunidades, en atención a que el lenguaje institucional no es apropiado para establecer diálogos con las personas a partir de sus particularidades regionales y su nivel educativo, entre otros.
- Fomentar la cultura ciudadana, la participación ciudadana y en general las acciones e iniciativas de las comunidades y los pueblos mediante procesos de gobernanza y deliberación democrática en la toma de decisiones. Baste recordar que la Dimensión

Gobernanza examina el sistema nacional de gobernanza de la cultura mediante la evaluación de los marcos políticos existentes para la protección y promoción de la cultura, los derechos culturales y la diversidad cultural, la distribución de las infraestructuras culturales seleccionadas que facilitan la participación en la vida cultural, y el establecimiento de mecanismos institucionales para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. (Unesco, s. f., párr. 2)

## Epílogo

Una aproximación fenomenológica a las desigualdades. Existen trabajos académicos vinculados con los distintos modos de conceptualizar la desigualdad y explicar su realidad. Alternativamente, el proyecto Desigualdad Colombia privilegia la aproximación fenomenológica a las desigualdades, promoviendo, de igual manera, una crítica al positivismo científico, empero no reduccionista en relación con la ciencia. Ahondar profundamente en las desigualdades, adversas a la pluralidad humana, ha llevado a los gestores del proyecto a sentirnos aludidos por este dramático fenómeno, cuya comprensión ha impedido que el ejercicio, descrito aquí para los lectores, se encuentre fuera de nuestra experiencia y del sentido de la misma.

El proyecto se ha desenvuelto, ciertamente, dentro de diversos horizontes con el propósito de desentrañar las distintas significaciones y vivencias, directas e indirectas, de las desigualdades. Ello nos ha permitido entenderlas a partir de sus diversas manifestaciones, considerar su actualidad y movilizarnos camino a deshacer los encubrimientos del fenómeno. La transformación operada en virtud de la manera como abordamos las desigualdades, es decir, al margen de todo concepto, revela mucho de lo que sustenta la continuidad de las desigualdades a lo largo de la historia y de nuestras vidas. Y esto significa que su descripción abre unas relaciones no inmediatamen-

te manifiestas; revela, entonces, un modo de tratar la realidad, que es en sí mismo destructivo.

Frente a esa condición, la autocrítica no podría pasar inadvertida. Hay aspectos de nuestra educación, formación, socialización y costumbres, los cuales se articulan como elementos del mundo de la vida cotidiana marcadamente excluyentes. Su poder destructivo habita en la apropiación acrítica, tanto de valores como de formas de relacionamiento, bajo parámetros fuertemente restrictivos e implícitos, vinculados al colonialismo, a la dominación patriarcal, a una racionalidad hegemónica –anclada en la preservación de las élites y su respectiva jerarquización–, al clasismo, a la discriminación cultural y política, al autoritarismo, a la segregación (étnico-racial, geográfica, religiosa y cultural), a la homofobia, al sexismo, a la xenofobia, al racismo, a la captura del Estado por parte de las élites, al clientelismo, a la falta de transparencia y a la meritocracia (en contextos donde una minoría goza de las mejores condiciones, oportunidades y privilegios, mientras los demás carecen de todo ello).

No en vano, las desigualdades transcurren entrelazadas. Encontrarse cómodo, en medio del abismo entre unos u otros, constituye una experiencia distinta a aquella emergente cuando, al descubrirnos partícipes de su perpetuación, dentro de una cultura del privilegio y la arrogancia, nos proponemos genuinamente ser agentes de cambio. Semejante compromiso conlleva, en primer lugar, reconocer que existe un sentido de comunidad entre los privilegiados. Lo cual no quiere decir que esta sea la única raíz del problema. Las desigualdades habitan, tácita o explícitamente, en las relaciones, dentro de los ámbitos por donde fluye la existencia individual y colectiva.

Delimitar la presencia y los límites de cada relación desigualitaria es tarea no solo imposible, sino lejana a la experiencia concreta, donde convergen las distintas vertientes del privilegio, cuyo alcance, en no pocas ocasiones, amparan la violencia e, incluso, la preserva oculta.

Las desigualdades son manifestaciones de violencia, expresiones de un poder vertical, fenómenos contrarios tanto a la democracia como a la garantía de iguales de derechos para todos y todas, racionalidades y prácticas discriminatorias e, indudablemente humillantes, no siempre reconocidas como tal; tanto más cuanto que encuentran refugio, una y otra vez, en la condescendencia indebida de una sociedad, miope ante lo obvio, herida por el tiempo repetido a lo largo del sometimiento. Sin duda, la responsabilidad de la socialización, naturalización, si se quiere, y del ocultamiento del maltrato, implicados en las realidades desigualitarias, es la misma respecto a su prevención y erradicación.

Las desigualdades atraviesan tramas entre la hegemonía del dinero, el estatus y el poder socio-cultural-política-jurídicamente institucionalizado, logrando una naturalización capaz de cerrar paso a toda resignificación. Una normalización con el fin, consciente o no, de limitar la potencialidad de quienes renuncian dolorosamente a su libertad, mientras padecen en silencio los impactos negativos sobre sus identidades, subjetividades y bienestar socioemocional. Un silencio, por supuesto, inconfundible con los silencios tradicionales, patrocinadores del igualitarismo, insulso por principio. Cabe advertir que fallamos al atribuir una renuncia, cuando ni siquiera cuentan con esa posibilidad en tan estrecha senda.

Así las cosas, mitigar las desigualdades exigen transformaciones relacionales, culturales, simbólicas, sociales, jurídicas, económicas y políticas, desde un sentido profundamente ético. Dicho con otras palabras, la prevención y la reducción efectiva de las desigualdades exige un cambio estructural y progresivo, necesario, además, para recuperar la confianza en las instituciones tanto como entre los ciudadanos y ciudadanas. Transformaciones por parte del Estado y de la sociedad civil en favor de la justicia social y la equidad, camino a la construcción de la paz territorial.

Lo anterior da, igualmente, campo a la agencia personal y cultural orientadas tanto al desocultamiento como a la transformación de narrativas, prácticas, imaginarios y estereotipos tradicionales, regidos por códigos implícitos de relacionamiento, reconocimiento, distribución y organización, presentes, particularmente, en el lenguaje u otras formas de comunicación o interacción. Baste con traer a modo de ejemplo el tradicional rechazo a compartir la mesa con personas encargadas del aseo, del cuidado e incluso de preparar los alimentos. Rechazo que, al deconstruirlo, no solo aparece desintegrado del sentido de ejecución de tales actos, sino también cargado de estigmatización con respecto a las personas afectadas, quienes no pueden decir lo que quieren decir, so pena de perder su trabajo. En silencio reciben aquel trato indigno, cuyo mensaje significa: “no mereces compartir la mesa con nosotros”. “Nunca serás igual a tan digna familia”. Este es tan solo uno de los gestos, aparentemente irrelevantes, cuya capacidad destructiva es inimaginable, tanto más cuanto que socavan la autoestima, la autonomía personal y la dignidad de quienes padecen lo que hemos denominado violencia próxima, cercana.

Un tipo particular de violencia proclive a la invisibilización, con efectos tan nocivos sobre la integridad de los afectados, como aquellos vinculados a las demás desigualdades actuales. No se piense, empero, que la acción transformadora e incidente abarca el abandono de tan arraigada costumbre. Desde una perspectiva de solidaridad y capacidad para transgredir la indiferencia, la frívola tolerancia, las ideologías, conviene dar un paso inédito hacia el otro. Cabe preguntarnos ¿es posible comprender las desigualdades y avanzar en su prevención y su eliminación sin salir de la pasividad, cuando estas, las desigualdades, se muestran presentes en lo pequeño y en lo grande, en lo cercano y en lo lejano de nuestra existencia? Vivir conscientemente la apremiante transformación institucional, legal, económica, política social, cultural y legal en favor de la prevención y la superación de cualquier igualitarismo, homogeneización, des-

igualdad negativa, exclusión inhumana y subalternización demanda de cada uno integrar esa intención a la ejecución de los propios actos, al desenvolvimiento de las propias actitudes y a la apertura hacia nuevas narrativas, que abran paso a la plenitud de la pluralidad humana y del goce efectivo de las libertades y los derechos humanos fundamentales.

La configuración estructural de las desigualdades se hace visible a través de los distintos momentos, cuidadosamente articulados, que constituyen la travesía del proyecto Desigualdad Colombia. Le anima, por consiguiente, el empeño por interactuar con los ciudadanos y ciudadanas del común, los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil, la academia, los organismos internacionales, las entidades públicas nacionales y territoriales. De ello emerge la genuina disposición a reconectar con los territorios, fortalecer las capacidades locales, y traer a la luz las lógicas subordinación, antidemocráticas, en el marco de un Estado social de derecho. Es tiempo de desafiar la drástica sentencia actualizada continuamente por los más privilegiados: así son las cosas y qué le vamos a hacer. Nuestra invitación a profundizar en el sentido de humanidad, por ende, avanzar hacia la redistribución, el reconocimiento y la solidaridad con el otro, siempre distinto e igual a todos los demás, permanece abierta.

## Bibliografía

- Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. The University of Chicago Press.
- Arendt, H. (2005). *The Promise of Politics*. Schocken Books.
- Bourdieu, P. (1986) The forms of capital. En J. Richardson (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (New York, Greenwood), pp. 241-258.
- Barbieri, N. (s.f.). *Es la desigualdad, también en las culturas*. <https://ubicarse.net/2018/11/30/es-la-desigualdad-tambien-en-culturas/>
- Caicedo, A. (2022). *Culturas y desigualdad: ¿Existe un vínculo entre desigualdad y culturas?* Uniandinos. <https://www.uniandinos.org.co/enterate/existe-un-vinculo-entre-desigualdad-y-culturas-uniandinos>
- Camacho, L., Muñetón, N. y Pardo, S. (2019). *Incidencia de las industrias creativas en el PIB, empleo y exportaciones de las economías colombiana y brasilera durante el periodo comprendido entre los años 2014-2018*. Universidad de la Salle. [https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios\\_relaciones/202/](https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/202/)
- Constitución Política de Colombia. (Const.). Artículos 70-72. 1991.
- Dhar, D., Jain, T., & Jayachandran, S. (2022). Reshaping adolescents' gender attitudes: Evidence from a school-based experiment in India. *American Economic Review*, 112(3), 899-927.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2010). *Encuesta de consumo cultural*. <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/242>
- Galtung, J. (1967). *Theories of Peace: A Synthetic Approach to Peace Thinking*. Oslo: International Peace Research Institute.

- Harton, H., Gunderson, M. y Bourgeois, M. (2022). "I'll be there with you": Social influence and cultural emergence at the capitol on January 6. *Group Dynamics: Theory, Research, and Practice*, 26(3), 220-238.
- Jiménez, M. (2022). *Culturas y desigualdad: ¿Existe un vínculo entre desigualdad y culturas?* Uniandinos. <https://www.uniandinos.org.co/enterate/existe-un-vinculo-entre-desigualdad-y-culturas-uniandinos>
- Kuipers, G. (2011). Cultural Globalization as the Emergence of a Transnational Cultural Field: Transnational Television and National Media Landscapes in Four European Countries. *American Behavioral Scientist*, 55(5), 541-557.
- Piketty, T. (2021). *Una breve historia de la igualdad*. Ediciones Deusto.
- Ruiz, C. (2022). *Culturas y desigualdad: ¿Existe un vínculo entre desigualdad y culturas?* Uniandinos. <https://www.uniandinos.org.co/enterate/existe-un-vinculo-entre-desigualdad-y-culturas-uniandinos>
- Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte. (2021). *Diagnóstico económico del sector cultural y creativo*. <https://www.culturasrecreacionydeporte.gov.co/es/economia-estudios-y-politica/diagnostico-economico-del-sector-culturasl-y-creativo>
- Unesco. (s.f.). *Gobernanza*. <https://es.unesco.org/creativity/indicadores-de-desarrollo/dimensiones/gobernanza>
- Unesco. (2005). *Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142919\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142919_spa)
- Unesco. (2015). *Indicadores Unesco de culturas para el desarrollo. Resumen analítico de Colombia*. <https://es.unesco.org/creativity/activities/indicadores-unesco-de-culturas-para-.desa->







**Título:** *Buscando un mejor mañana*

**Autor:** Mónica Ramírez Arias (Colombia, 2023)

**Galardón:** Mención de honor

**Justificación de la autora:**

La palenquera representa a la clase obrera y trabajadora colombiana, que irónicamente siendo la que sostiene la economía del país es a la vez la más olvidada, y consecuentemente, frente a las carencias y muchas necesidades, busca una salida para un futuro digno en lugares fuera de su tierra. Vemos cómo ella, con toda su idiosincrasia y sus raíces, decide partir a cumplir ese sueño que anhela de vivir mejor. Me encanta participar en estas temáticas porque es una forma de concientizar y reconocer que los trabajadores son la base del sostenimiento, y que deberían ser más valorados y homenajeados. Creo que una forma de mejorar la desigualdad es no olvidar a estas personas, y a la hora de comprar o utilizar sus servicios reconocer su valor, porque en nuestra cultura es común pedirle un descuento al emprendedor, al vendedor ambulante, a las personas que menos tienen como sostenerse. Creo que remunerando trabajos dignamente podemos incentivar que las personas quieran un futuro en Colombia, quedarse para que todos juntos *hagamos país*.

## Capítulo 4.

# Tierras y desigualdad en Colombia

La concentración de la propiedad de la tierra en Colombia constituye una permanente fuente de tensión social, económica y política. Frente a esta realidad, surgieron algunos intentos de reforma agraria, incluso desde finales del siglo XIX y principalmente a lo largo del siglo XX, con alcances limitados, que resultaron sin excepción inacabados y finalmente frustrados.

“Las propiedades menores de 10 hectáreas representan el 78.03% del total y suponen solo el 5.95% de toda la superficie agrícola, agropecuaria, ganadera, forestal y agroindustrial del país. El 80% de los pequeños agricultores del país tienen menos de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), es decir, son microfundistas. Por el contrario, las propiedades superiores a 1000 hectáreas representan únicamente el 0.19% y concentran el 53.97% de todas las tierras. Sin embargo, lo más llamativo es que las 275 propiedades mayores de 10 000 hectáreas del país suponen el 0.02% del total y absorben nada menos que el 40.89% de las tierras” (Segrelles, 2017).

En el marco del ciclo de conversatorios y talleres de diálogo sobre la desigualdad en el país, el capítulo de Café Séneca, en alianza con los capítulos de Poliandes y Ecoandinos de Uniandinos, organizaron el evento ‘La desigualdad vista desde el problema de tierras en Colombia’, realizado el 17 de febrero de 2022, con la participación de los siguientes expertos en el tema:

Guillermo Forero, abogado especialista en derecho de tierras; Juanita Goebertus, congresista y asesora del acuerdo de La Habana; Carlos Simancas, experto en productividad rural y su financiamiento, y Andrés Castro Forero, director de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), abogado, especializado en Gestión Pública e Instituciones Administrativas, para discurrir sobre la evolución histórica legislativa que ha permitido la concentración improductiva de las tierras, los esfuerzos de financiación de la inversión y productividad en el campo y los desarrollos recientes del Acuerdo de Paz y su aplicación en los temas agrarios.

## **Perspectiva histórica y legal**

Según Forero, la desigualdad viene prácticamente desde la conquista. Pero propone que un punto de partida del análisis sea la exposición de motivos de la Ley 48 de 1882, que en el artículo 7.º ya dejaba ver esta circunstancia de preocupación por el nivel de concentración de la tierra por parte del gobierno de la época. Ello en el sentido que podría volver a tener la condición de un terreno baldío cuando la nación la enajene al cabo de 10 años de improductividad (industria agrícola o pecuaria) por parte de quien la detentara. Esa asignación de la tierra por parte del Estado en el siglo XIX venía permeada por diversos factores que generaron una línea de caos e incertidumbre que se refleja en la actualidad: falta de linderos, títulos jurídicos no muy claros y anárquica adjudicación de predios baldíos, esta última, la adjudicación por parte del gobierno de la época, dirigida principalmente al pago de la deuda pública, construcción de obra pública y ampliación de la frontera agrícola. Es más, desde 1826 ya se pensaba en pagar la deuda pública que dejó la guerra de la independencia con títulos sobre la tierra como ocurrió con la ley del 22 de mayo de ese año.

A través de esta norma se destinaron mecanismos para que los baldíos sirvieran para amortizar deuda pública y por esta vía se activó

el mercado de bonos de deuda pública, lo que permitió a los presamistas del Estado la adjudicación de inmensas áreas de tierras baldías como garantía del comodato o préstamo de recursos para la independencia y el naciente Estado colombiano. Ya en 1870 el geógrafo Agustín Codazzi hizo el primer censo de tierras en Colombia y llegó a la conclusión de que para esa época el 75% de la tierra rural en Colombia era tierra baldía.

Ya en el siglo XX se expide por parte del Congreso de Colombia, el 16 de diciembre de 1936, la Ley 200, más conocida como la Ley de Tierras, en cuyo artículo 6.º se reiteró la extinción sobre la propiedad de la tierra cuando sus tenedores, poseedores ocupantes o cualquier otro título no desarrollaran una actividad productiva en beneficio del desarrollo y con base en principios liberales clásicos de la visión de Estado. Si bien es cierto que la Ley 200 de 1936 tenía propósitos plausibles, el efecto que generó fue el contrario. Ello en el sentido que fue la primera Ley de Tierras en Colombia que creó una contrarreforma agraria, toda vez que no habilitó los mecanismos eficientes para hacer una distribución equitativa de la tierra. Si bien reconoció por primera vez que el Estado colombiano había perdido el control y el dominio sobre las grandes extensiones de terrenos baldíos y que la única forma para pretender volver a tener el control de esas tierras por parte del Estado era abriéndole espacio a la figura de la posesión para así adjudicarla. Ello, ya no a través de un acto administrativo sino en una sentencia judicial por adjudicación con base en la prescripción adquisitiva de dominio o usucapión.

En 1961 se expide la Ley 135, sobre reforma social agraria y por la cual se crea el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), con el propósito principal de dotar de tierras a campesinos mediante la adjudicación de Unidades Agrícolas Familiares y reforzar el mandato de extinción de dominio de tierras incultas contenido en la Ley 48 de 1882 y en la Ley 200 de 1936. Los resultados a esa propuesta de extinción de dominio agrario por improductividad de

la tierra contenido en la legislación arriba mencionada fueron de extrema pobreza; y no se consolidó la tan anhelada reforma agraria, entre otras cosas, por falta de voluntad política y por el denominado Pacto de Chicoral, por el cual se puso en marcha la contrarreforma para bloquear el mecanismo de la extinción de dominio de grandes concentraciones de tierras improductivas. Este pacto se vio reflejado en las leyes 4.<sup>a</sup> de 1973 y 6.<sup>a</sup> de 1975, creando para el uso de la tierra el concepto de la renta presunta y contratos de aparcería.

En 1988 se expide la Ley 30 que pretende introducir los mecanismos de distribución de la tierra y extinción de dominio, con vigencia de seis años y reemplazada por la Ley 160 de 1994 por la cual se crea el sistema de reforma agraria y desarrollo rural campesino, ley que prioriza el mercado de tierras como posible solución a los muchos problemas rurales, incluido el de la concentración de la tierra, con base también en un mecanismo de expropiación. Esta Ley 160 de 1994 sigue vigente hasta el día de hoy, expedida ciento doce años después de la Ley 48 de 1882, que es el primer antecedente legislativo del mecanismo de extinción de dominio como uno de los factores transversales para entender este fenómeno social de la desigualdad en la distribución de la tierra en Colombia. Han pasado 200 años desde que se intentó a través de la legislación una mejor distribución de la tierra, pero hasta el día de hoy persiste el *statu quo* frente a la necesidad ética de una prudente y eficiente reforma agraria.

## **Aspectos económicos y financieros**

Por otra parte, además de la redistribución de la propiedad de la tierra, otros aspectos de la reforma rural tienen significativa relevancia. Es el caso de la estructuración del apoyo financiero al sector como referente económico. Simancas se refiere a la tierra como un factor de producción económica con fundamento en una economía de mercado, con el problema que en Colombia no existe una política pública sería que impulse el desarrollo del campo como medio de

producción de alimentos u oferta de recursos ambientales. En tales circunstancias, hay forma de industrializar el campo en Colombia. Es necesario que ese factor económico de la tierra en Colombia se integre al aparato productivo, de una manera más democrática y menos especulativa en lo que tiene que ver con la concentración de la tierra para cultivo de alimentos, ganadería o insumos para bio-combustibles. Uno de los problemas de la institucionalidad frente al problema de la tierra en Colombia es la ineficacia en el desarrollo de las funciones de las distintas entidades del Estado encargadas de la financiación del sector rural.

Simancas plantea una pregunta en el sentido del por qué es importante analizar el sistema de financiación del sector agrícola en Colombia. Y se refiere a Finagro como instrumento institucional para resolver el problema de la desigualdad a través del ejercicio de la colocación de recursos que permitan el desarrollo económico y social de la población campesina, pero que en últimas no es hasta ahora relevante en su participación de esa colocación de recursos. Lo que llama la atención es que el dinero colocado para el sector rural con el propósito de financiar al campo se hace desde los bancos privados y no desde la banca pública, como sería el caso del Banco Agrario. Basta ver el cuadro de colocación del crédito de 2021, presentado por Simancas, en el que da cuenta que el 99.03% de los recursos otorgados vía crédito se canaliza a través de bancos privados y solamente 0.005% es colocado por cooperativas. Esta circunstancia refleja que el papel de Finagro es casi que decorativo, en el sentido que lo que hace esta entidad es colocarle a la banca privada unos recursos que en el 2021 fueron de 27 billones de pesos, porque al parecer prevalece el interés particular de la banca privada que el interés social por parte del Estado de financiar al agro colombiano. Fuera de lo anterior se habla de inversión forzosa, consagrada en la Ley 16 de 1990, la ley que creó Finagro, en el sentido que el sector financiero debe asumir una inversión forzosa del 7% de los depósitos que los ciudadanos o empresas colocan en cuentas de ahorro o

cuentas corrientes, por lo que necesariamente se debe concluir que no es el sector financiero quien aporta los recursos para esa inversión forzosa sino la misma ciudadanía. Así lo único que sucede es que el banco, que en últimas es un intermediario, tiene una remuneración que no necesariamente es la tasa de mercado.

Afirma Simancas y en esto menciona a Antonio Hernández Gamarra, refiriéndose a la Ley 16 de 1990 que claramente de lo que se trata es que el impuesto inflacionario que genera la función de expansión monetaria de los bancos a través del crédito, que ese impuesto inflacionario se compartiera para financiar políticas públicas para el mismo sector agrario. El sector financiero no se hace responsable de la expansión monetaria inflacionaria a través del indicador de la base monetaria M2, así el Banco de la República a través de política monetaria trate de controlar el dinero circulante en el mercado y por esa vía mermar el efecto inflacionario en la economía. En últimas se le otorgó a la banca privada la financiación del crédito que necesita el campesino para el desarrollo rural. Un particular jamás va a crear una política pública y menos en el sector rural. Se refiere el expositor al fenómeno de la cartera sustitutiva, que en últimas benefició a grandes superficies como Tiendas ARA o el grupo Olímpica, que no adelantan precisamente actividades del sector agropecuario. En conclusión, si lo que se quiere es resolver el problema de la desigualdad de la tenencia de la tierra en Colombia y por esa vía materializar el punto uno del acuerdo de La Habana, lo que se debe hacer es buscar una manera distinta de financiar el sector rural de la economía.

## **Acuerdo de Paz y tierras**

Goebertus, por su parte, argumenta que el Acuerdo de Paz fue un instrumento para democratizar el acceso y uso de las tierras improductivas sobre la base del reconocimiento y la claridad de los derechos de la propiedad. Ella menciona que en la negociación se

puso de relieve que las condiciones inequitativas con respecto a la tenencia de la tierra es una circunstancia determinante para que el conflicto se haya perpetuado por más de cincuenta años. Sobre lo anterior, se construye el punto uno del Acuerdo de Paz. Este punto del acuerdo se abordó a partir de tres componentes.

El primero es la creación de un fondo de tierras, por medio del cual se les entregarían tres millones de hectáreas, en doce años, a campesinos sin tierras o con tierra insuficiente. Goebertus menciona que la Reforma Rural Integral (RRI) plantea que el acceso a tierras, estipulada en el punto uno del acuerdo, se debe dar “en el marco de una política más amplia de ruralidad que incluye planes nacionales de educación rural, salud rural, infraestructura vial, capacidad de comercialización”.

El segundo componente es la formalización, con una priorización en 170 municipios PDET (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial). Estos son los municipios más afectados por el conflicto y la pobreza. En estos municipios se busca formalizar 7 millones de hectáreas en un periodo de 10 años.

El tercer componente es formar y actualizar los registros de catastro. Esto se planteó con el fin de crear un solo registro que permita un uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra. También para realizar un proceso de recaudo que subsanaría los conflictos por la tenencia de la tierra y mitigaría la pobreza. Lo que el acuerdo estableció, explica Goebertus, es que en máximo de 7 años “se debía poner en marcha un sistema general de información catastral, integral y multipropósito, pero lo que hace el Plan Nacional de Desarrollo es establecer una meta (...) para el 2022 de actualizar el 60% del área total del país, es decir 68.7 millones de hectáreas a nivel nacional para el 2022 y el 100% de los municipios PDET”. A partir de la información suministrada por la Presidencia de la República, hoy sabemos que esta meta “no la van a cumplir”. Con respecto a la

información suministrada por el Igac (Instituto Geográfico Agustín Codazzi), el 96% de los municipios aún no ha actualizado el catastro, falta por intervenir unas 51.1 millones de hectáreas. Sin embargo, teniendo en cuenta el tiempo que le quedaba a la administración Duque, esta meta tampoco se podría cumplir.

En el trabajo de seguimiento a la implementación del acuerdo que ha realizado Goebertus en la Cámara de Representantes, ha detectado que, a la fecha, según un reporte de la Agencia Nacional de Tierras, ha ingresado al fondo de tierras un total de 1.3 millones de hectáreas. Sin embargo, esta información, al ser contrastada con los datos de las tierras “realmente entregadas”, expone que solo 235 000 hectáreas han sido entregadas, lo que corresponde al 17.9%.

Goebertus menciona que uno de los problemas más graves proviene del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Iván Duque, que se refleja en el Plan Nacional de Acceso a tierras, es la reticencia con respecto al acceso a las tierras, que muestra una posición ideológica de “regalar” tierras en vez de cumplir su devolución progresiva a trabajadores rurales como lo dicen el Acuerdo de Paz y la misma Constitución Política del 91. En este sentido el Gobierno plantea que se pueden “formalizar” pero no “regalar” tierras, un aspecto bastante confuso ya que cambia las categorías sobre las que se deben hacer los seguimientos.

En los municipios PDET, solo el 0.1% del total de hectáreas que han sido entregadas se han hecho en estos municipios. Las subregiones con menos tierras entregadas han sido Catatumbo 0.3 hectáreas; Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, 3,8 hectáreas, y Sierra Nevada, Serranía del Perijá y Zona Bananera, 673 hectáreas. Goebertus resalta que, a pesar de que estas zonas tienen altos niveles de conflictividad y violencia, no se han cumplido los procesos de entrega y acceso a tierras.

Con respecto a la formalización, Goebertus plantea que, de acuerdo con la Agencia Nacional de Tierras, desde la firma del acuerdo final se han formalizado 2.1 millones de hectáreas, unos 52 000 títulos que han beneficiado a casi 65 000 familias; lo cual muestra que la administración Duque ha tenido un avance mayor en materia de formalización, a diferencia de los balances anteriormente mostrados con respecto al acceso a tierras y dotación.

Goebertus indica que “si se contrasta con la meta del Acuerdo de Paz de los 7 millones de hectáreas para ser formalizadas en 10 años, lo que uno encuentra es que el gobierno Duque habría avanzado al año en un 32% de la meta”. Sin embargo, si se mira el Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance de implementación del Acuerdo de Paz (Procuraduría General de la Nación, 2021), estas cifras se tornan preocupantes al ser poco transparentes, es decir, suman todos los procesos de formalización y no discriminan las efectivamente formalizadas para campesinos sin tierra o con tierras insuficientes. En ese sentido, el informe de la Procuraduría muestra que solo 2000 hectáreas de los 2 millones que han sido formalizadas, se han destinado a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, lo que revela que la cifra suministrada por el Gobierno actual no corresponde a un avance del 32% anual, sino de 0.1% de lo que debería avanzar en un año.

Goebertus expresa que existe una “falta de focalización en los municipios PDET”, especialmente en los que corresponden al Pacífico y a la frontera nariñense. Para ella, estos hacen parte de los más atrasados. Con respecto a esto, afirma que es preocupante la formalización del PDET del Chocó, que tiene 17.35 hectáreas formalizadas.

Con respecto al género, Goebertus aclara que se observó que más mujeres están recibiendo el título de las tierras; sin embargo, existe desigualdad, ya que a los hombres se les formaliza mayor cantidad

de hectáreas, panorama preocupante que está reportado en el informe de los cinco años de la implementación del Acuerdo de Paz.

Goebertus interroga: ¿cómo llevar este proceso (formalización, acceso, catastro) más rápido? La respuesta a esa pregunta está ligada a la implementación del Acuerdo que, a su vez depende de la expedición y cumplimiento de 107 normas para la implementación, de las cuales el 33.06% están pendientes.

Con respecto a lo anterior y si se hace una observación más específica, solo en el punto uno (Reforma Rural Integral) del Acuerdo de Paz, se observa que el 58% de las normas están sin desarrollar; lo que incluye la ley de tierras y las tensiones con respecto a la entrega de tierras baldías. Goebertus hace una fuerte crítica al proponer que la decisión de este Gobierno fue “evitar esa conversación y no sacar adelante la ley de tierras, en particular la de catastro multipropósito”. Ella menciona que el Gobierno expidió algunas normas a través del plan nacional de desarrollo, pero aún quedan pendientes 21 normas del punto uno.

A modo de conclusión, Goebertus exterioriza su preocupación por el panorama de implementación del Acuerdo, específicamente el punto uno. Esto porque no se han invertido los recursos suficientes y tampoco se ha tomado en serio la relación entre la falta de desarrollo rural, la altísima concentración de la propiedad rural y la necesidad de que campesinos o trabajadores rurales con tierra insuficiente accedan a títulos y puedan, a su vez, acceder a créditos para insertarse en los distintos mercados. Eso hace que tengamos, como es obvio, un índice de pobreza multidimensional de más del doble en estas zonas rurales dispersas y municipios PDET, frente al resto del país.

Goebertus deja en el debate que regularizar la seguridad en los territorios rurales y los municipios PDET para disminuir el creciente desplazamiento, los niveles de homicidios, los confinamientos y las

masacres debe pasar por la reducción de la brecha de pobreza y la regularización de políticas de acceso a tierras, formalización y catastro, que tiene una hoja crítica trazada desde la Ley 160 de 1994, que se plasman en el Acuerdo. Ella cierra su intervención mencionando que “sin duda, este no es un Gobierno que haya priorizado la implementación de estos componentes del Acuerdo”.

Finalmente, Goebertus describe que la implementación del punto uno de reforma rural integral del acuerdo de La Habana se estancó durante el gobierno del presidente Duque, freno que se materializó en la poca adjudicación de tierras en aquel gobierno. Fuera de lo anterior no se implementó el mecanismo del catastro multipropósito. Si bien es cierto en el Acuerdo de Paz de La Habana se establecía un plazo máximo de siete años para efecto de poner en marcha un sistema integral de formación catastral multipropósito, lo que hizo el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno Duque fue proponer una meta para el 2022 de actualizar el 60% de la información de los municipios del país, eso implica 68.7 millones de hectáreas y el 100% de los municipios PDET, meta que no se cumplió. Hasta el día de hoy 96% de los municipios no han formado el catastro o se encuentra desactualizado.

## **Víctimas y restitución de tierras**

Andrés Castro Forero presentó un reporte de gestión de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y planteó que la Ley 1448 de 2011 está dividida en dos aspectos: ley de víctimas y restitución de tierras. En ese sentido, los capítulos que le competen a la restitución de tierras se enfocan en atender las situaciones derivadas del despojo y el abandono forzado de la tierra, una problemática que se definió como uno de los elementos relevantes para la justicia transicional. Castro Forero aclara que la justicia transicional busca establecer verdad, justicia, reparación integral en condiciones de no repetición, un trabajo que se realiza a largo plazo. Indica que, a tra-

vés del Congreso de la República, el 8 de enero de 2021 se logró una prórroga de la Ley 1448 de 2011, lo cual permitirá avanzar en el cumplimiento a las víctimas en materia de restitución de tierras, “haciendo presencia en el 88% del territorio nacional”.

Con respecto a la titulación de predios, Castro señala que será realizada a través del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y se implementará con más énfasis en las 16 subregiones donde están los municipios con mayor afectación por el conflicto, ya que estas regiones presentan el 50% de las solicitudes de restitución.

En continuidad con su reporte, indica que la Unidad de Restitución de Tierras estableció que hay un número importante de solicitudes de restitución no respondidas, esto porque no existían posibilidades de dar inicio a los trámites correspondientes a la etapa administrativa. Por lo tanto, se adquirieron compromisos para acceder a los territorios y visibilizar más de 2000 solicitudes que desde el 2011 estaban pendientes por ser revisadas.

Otro punto al que se refirió Castro es el de las solicitudes en los territorios a los que no se puede acceder por motivos de seguridad. De un total aproximado de 17.000 solicitudes en las regiones, unas 15000 no se han podido atender porque se encuentran en territorios con riesgos medios o altos (ver figura 1). Sin embargo, se pudo avanzar con aproximadamente 2000 solicitudes presentadas en regiones con riesgo bajo. Castro indica que nos encontramos ante un proceso gradual y progresivo que se seguirá avanzando para responder a las víctimas en los trámites requeridos.

**Figura 1. Niveles de riesgo por focalización de solicitudes de restitución de tierras**



**Fuente:** Unidad de Restitución de Tierras 2022

Castro indica que el proceso de restitución tiene tres etapas: 1. Presentación de la solicitud. 2. Viabilizar las localizaciones —este proceso se realiza en conjunto con la fuerza pública de los territorios— y 3. Definir el mérito del predio, esto último se realiza para entrar en el registro de predios y tierras abandonadas de manera forzada, ya que una vez inscrito la unidad asume el poder de la víctima y presenta ante los jueces especializados en restitución la respectiva demanda.

Sobre el tema judicial, la Unidad de Restitución de Tierras ha tenido avances, así: con respecto a la ruta individual se han presentado 16805 demandas y se ha avanzado, según Forero, en el 53% de los casos. En la ruta étnica se han presentado 96 demandas y se ha avanzado en el 84% de los casos. Se ha atendido un aproximado de 3500 casos desde el 2012 al 2018. El objetivo que se propone la Unidad de Restitución de Tierras es que “terminando esta administra-

ción ese rezago ya esté al día, y prácticamente lo que entre, y quede inscrito, inmediatamente se presente en demanda”.

La Unidad de Restitución de Tierras ha observado que desde el momento que se hace la solicitud hasta el momento en el que se presenta un fallo, la justicia puede demorarse entre uno a tres años. Sin embargo, estas demoras se están reduciendo a partir de planes de mejoramiento para la radicación de demandas de calidad, es decir, con la presentación de demandas muy bien instruidas y con criterios muy claros. En ese sentido, Castro indica que el avance en restitución está en mayor medida en manos de jueces que en la misma Unidad de Restitución de Tierras, ya que en lo que le corresponde “la gestión de la URT en diez años ha tenido resultados considerables”.

A la fecha, la URT logró 6800 sentencias, 35000 personas identificadas como beneficiarias, se han resuelto casos en 371 municipios y en la ruta individual ha obtenido órdenes de restitución de 177 mil hectáreas de tierra aproximadamente. Los avances más significativos se encuentran en Antioquia, Nariño, zona norte del país, en el Tolima y Putumayo. Menciona que aún “faltan territorios por intervenir”.

Para terminar, Castro advierte que hay más de 300.000 órdenes judiciales, contenidas en los fallos de restitución, de las cuales el 11% están a cargo de la URT, para implementar proyectos productivos, entregar predios restituidos y alivios de pasivos de los predios. Por otra parte, el 89% de estas órdenes están a cargo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Según Castro la articulación con el SNARIV es indispensable, cuestión que debe tenerse en cuenta.

## Conclusiones de los análisis en el taller de diálogo

El 30 de marzo de 2022 se llevó a cabo el taller sobre desigualdad vista desde el problema de tierras en Colombia. El taller fue realizado bajo la metodología Café del Mundo, una herramienta que sirvió para dinamizar la creación de diálogos significativos “generadores de ideas, acuerdos y caminos de acción creativos e innovadores” (De la Mata, 2012)<sup>133</sup>. La metodología se centró en la búsqueda de ideas y reflexiones por parte de los participantes para, en un último momento, exponer algunos hallazgos, recomendaciones y propuestas, denominadas ‘cosechas’.

Los participantes discutieron cuatro preguntas orientadoras extraídas de las principales referencias presentadas en el conversatorio previo por los expertos Guillermo Forero, Juanita Goebertus, Carlos Simancas y Andrés Castro Forero, de las cuales surgieron cuestionamientos, debates, propuestas y conclusiones.

La primera pregunta de discusión fue: ¿Qué es necesario que cambiemos como sociedad —en términos políticos, institucionales y técnicos— para contrarrestar la concentración creciente de la propiedad de tierras en Colombia y superar los intentos fallidos de reformas agrarias?

En respuesta a esta pregunta, los participantes del taller de diálogo plantearon dos aspectos importantes. Primero, las principales dificultades que causan y prolongan la inequitativa concentración de la tierra. Segundo, los cambios políticos, institucionales y técnicos que como sociedad debemos abordar para contrarrestar dicha problemática.

---

<sup>133</sup> De la Mata, G. (8 de febrero, 2012). Metodologías para la innovación social: el World Café. Innovation for Social Change.

## **Dificultades**

Los conflictos armados. Los participantes al taller de diálogo mencionaron que las disputas y conflictos armados por la tenencia de la tierra han sido históricas, siendo causa y efecto de la concentración inequitativa de la tierra.

Barreras educativas y socioeconómicas. Estas se presentan principalmente en el trámite de los procesos burocráticos judiciales, ya que la mayoría de los trabajadores de la tierra no poseen niveles educativos ni recursos económicos que les permitan la presentación de requerimientos y alegatos jurídicos en procesos de retorno o de formalización de predios.

Infraestructura. Los participantes al taller de diálogo determinaron que se deben concretar mejoras en la infraestructura campesina. Esto beneficiaría a los trabajadores rurales para que tengan garantías de comercialización y acceso a sus territorios.

Señalaron que, como consecuencia de la inseguridad en los territorios, “las instituciones no pueden operar. Por lo tanto, plantean que podría invertirse en temas de seguridad para las personas que van a hacer el catastro”.

## **Aspectos políticos e institucionales**

Sobre esto los participantes al taller de diálogo mencionaron que es necesario generar conciencia colectiva sobre las tradiciones rentistas que funcionan desde el siglo XIX y han beneficiado a los sectores más ricos de la sociedad, estimulando la acumulación de predios que, en muchos casos, no son productivos.

Indicaron que la concentración de la tierra tiene que ver con las dinámicas de desplazamiento forzado que sufren los campesinos, las cuales se generan por la influencia de la violencia de grupos arma-

dos o por la ausencia estatal en los territorios. Los participantes en el taller de diálogo mencionaron que en nuestro país esta problemática ha llegado a niveles supremamente preocupantes que causan la inestabilidad económica y minimiza las posibilidades de tener una vida digna trabajando en el campo.

Sobre el desplazamiento forzado, los participantes en el taller de diálogo dijeron que es una práctica a la que recurren ciertos propietarios, ocupantes de baldíos y grupos al margen de la ley para extender sus propiedades. Esto lo realizan usando métodos violentos de intimidación a campesinos que los obligan a desplazarse.

Mencionaron que la corrupción es un fenómeno que está presente en múltiples sectores de la sociedad. Por lo tanto, plantean que la acumulación de tierras también se debe pensar a partir de las relaciones de sectores políticos con sectores económica y políticamente poderosos, ya que “los gobiernos siempre van de la mano con las pocas familias que son dueñas de las tierras en Colombia”.

Se identificó que existe una articulación entre la propiedad de la tierra y la corrupción, ya que “propietarios (de grandes extensiones) han influido en la toma de decisiones sobre los intentos de reformas agrarias. Es decir, algunas familias terratenientes tienen influencia en el poder político”. Unas influencias que se dan por la existencia de intereses particulares que frenan las transformaciones rurales.

Se enfatizó la necesidad de frenar el desplazamiento. Los participantes en el taller de diálogo se refirieron a esta situación como una de las principales causas de las desigualdades en la tenencia de la tierra. Mencionaron que el desplazamiento no se ha podido superar desde la época de la colonia y desde ese entonces estamos inmersos en una cultura de despojo que afecta a los más débiles.

Se señaló la necesidad de realizar una reforma tributaria. Es necesaria una reforma tributaria que garantice el impuesto sobre tierras

no productivas y el impuesto sobre patrimonio. Esta reforma tributaria constaría del cobro de impuestos que se deberían invertir en diferentes sectores de la sociedad para brindar un aporte a la equidad. Esta reforma podría contribuir en la disminución del coeficiente Gini de la propiedad de tierras que en 2013 era de 0.9.

Se planteó la importancia de un Plan Nacional de Desarrollo que genere alternativas de mejora política en temas de inversión de recursos del Estado en el campo, y por supuesto la voluntad política de las administraciones para implementarlas.

### **Aspectos técnicos**

La principal consideración de mejora que los participantes del taller de diálogo definieron se enfocó en la realización del catastro multipropósito, ya que es importante garantizar una transparencia administrativa de lo público, que permita la recolección de impuestos. Por otra parte, ellos mencionaron que es necesario hacer una caracterización en los territorios dado que no hay conocimiento de las tierras que hay a nivel rural. Por lo tanto, se debe hacer un levantamiento de información en todos los municipios para saber cuáles tierras son productivas y en manos de quiénes están. Sin embargo, plantean que en “Colombia existen múltiples barreras técnicas y, sobre todo, políticas que no permiten la actualización del catastro”.

La segunda pregunta de discusión fue: ¿Cómo llevar a la realidad lo establecido constitucional y legalmente —incluyendo el acuerdo de La Habana— en materia de política de desarrollo rural integral y de mejoramiento de la calidad de vida de la población en el campo?

Los participantes en el taller de diálogo identificaron como principal elemento para darles cumplimiento a la Constitución y a los acuerdos pactados en La Habana la voluntad política. Esto, porque las posiciones políticas de los mandatarios están viciadas por posiciones polarizadas que afectan con gran vehemencia a los ciudada-

nos que viven en entornos rurales, los cuales son más vulnerables a sufrir prácticas violentas.

El segundo factor mencionado fue establecer y actualizar permanentemente los censos sobre tierras, ya que es esencial tener en cuenta la cantidad, calidad, extensión y propietarios de las tierras. Esto podría aumentar el recaudo de fondos y establecer los predios productivos.

Para algunos participantes en el taller de diálogo, la calidad de vida de los campesinos y trabajadores de la tierra tiene que darse con el fortalecimiento de asociaciones campesinas que sean capaces de administrar una parte de los recursos públicos. Esto lo mencionaron, porque para algunos de los participantes existe una deficiencia en el fortalecimiento de las instituciones, lo que explica que la credibilidad en instituciones como Sena o ICA haya disminuido.

Se planteó que el desarrollo rural no solo debe abordarse desde el punto 1 (Reforma Rural Integral) del Acuerdo de Paz, sino que se debe hacer en relación con el punto 4 (Solución al problema de las drogas ilícitas), ya que ambos componentes afectan directamente el campo y han sido causa y efecto de las violencias.

La distribución de la tierra no es ajena al problema del narcotráfico. Los cálculos más conservadores dicen que, sin un sustento científico evidente, en Colombia hay aproximadamente siete millones de hectáreas en manos de testaferros o lavadores de activos.

La propuesta en este tema es implementar de una forma más ágil la figura de la extinción de dominio, a través del Estatuto de Lavado de Activos de las tierras que han sido adquiridas con dineros del narcotráfico y de esta forma alimentar el Fondo Nacional de Tierras, para su legalización y adjudicación a campesinos sin tierra o con poca tierra.

Este instrumento de extinción judicial del dominio de tierras adquiridas con dinero del narcotráfico es el elemento más contundente para alimentar al Fondo Nacional de Tierras.

La tercera pregunta que se planteó fue: ¿Cómo entender y cómo afrontar el preocupante desplazamiento forzado y el recurrente despojo de tierras a qué se han visto sometidas las poblaciones en zonas de violencia?

En la discusión que suscitó esta pregunta los participantes del taller de diálogo mencionaron que el fenómeno del desplazamiento se entiende y es consecuencia de disputas por el poder y control territorial. Por lo tanto, se dedicaron a plantear soluciones para afrontar esta problemática, las cuales se enfocaron en dos componentes: político y económico.

Con respecto a los componentes políticos, destacaron la firma de los Acuerdos de Paz como el elemento de mayor relevancia para afrontar el desplazamiento. Ellos mencionaron que a partir de este hecho histórico se establecieron instituciones como la Comisión de la Verdad que han contribuido al esclarecimiento, no solo de la verdad, sino también a georreferenciar dónde estuvieron ubicadas las víctimas del conflicto. Para los participantes, el Acuerdo de Paz también logró plantear diálogos sociales sobre el reconocimiento de responsabilidades políticas y económicas como, por ejemplo, de las empresas privadas, políticos y familias poderosas.

Los participantes destacaron que la restitución de tierras es un asunto urgente que está en la Constitución y en los Acuerdos, pero no se ha podido desarrollar de manera rápida y eficiente porque el proceso queda en manos de la gente que ha sufrido el despojo, y eso les implica el desplazamiento a las grandes ciudades, la aportación de pruebas de haber sido propietarios de las tierras. Los reclamantes muchas veces no cuentan con documentos escritos o los pierden en los viajes y desplazamientos. Es un problema de tipo David y Goliat.

Asimismo, los participantes señalaron que estos trámites burocráticos afectan con mayor fuerza a las mujeres víctimas, ya que existen algunas barreras culturales y sociales que complejizan y entorpecen los reclamos femeninos. Vale la pena recordar a Goebertus, en su intervención en el conversatorio, respecto a la influencia del género en el problema de tierras en Colombia, cuando mencionó que en la actualidad “más mujeres están recibiendo el título de las tierras; sin embargo, existe una desigualdad, ya que a los hombres se les formaliza mayor cantidad de hectáreas”.

Varios participantes del taller reafirmaron reiteradamente que “se necesita la implementación de los Acuerdos de Paz”, especialmente el punto 1: Reforma Rural Integral. Indicaron que la implementación de este punto debe ir de la mano con el punto número 4: solución al problema de las drogas ilícitas, ya que ambos hacen referencia a problemas sociales y económicos que causan el desplazamiento y el despojo de tierras.

Según los participantes, la implementación de los Acuerdos traería mayor presencia del Estado en los territorios, ya que en la actualidad el desplazamiento obedece a temas económicos, políticos y sociales relacionados con el conflicto. Así que, con la implementación del Acuerdo, el Estado podría hacer más presencia en lugares que antes les pertenecía a grupos guerrilleros. Algunos de los participantes al taller de diálogo aclararon que muchos de estos lugares abandonados por las FARC, han sido tomados por otros grupos armados.

En ese sentido, la implementación del Acuerdo garantizaría la seguridad en entornos convulsionados por el desplazamiento forzado. Sin embargo, algunos participantes mencionaron que no todo es seguridad, pues algunos territorios cuentan con seguridad, pero no educación, ni servicios públicos. Dicen que, al igual que garantizar seguridad y paz en el territorio, “el enfoque es proveer los insumos

básicos para que la gente se quede en sus tierras y logre una mejor calidad de vida”.

Con respecto a los componentes económicos, los participantes del taller de diálogo definieron que el punto de partida para afrontar el desplazamiento forzado es la implementación de una reforma tributaria que permita recoger impuestos sobre las tierras no productivas. Así mismo, dijeron que las empresas privadas y multinacionales deben pagar regalías e impuestos por la explotación de la tierra. Este recaudo sería usado para mitigar el problema del desplazamiento.

Se destacó la empatía como un elemento de construcción de tejido social. También se conceptuó que solucionar el desplazamiento es asunto de largo plazo.

La cuarta pregunta orientadora del taller fue: ¿Cómo generar una financiación efectiva y equitativa que impacte positivamente en la economía agropecuaria y campesina?

Sobre esta pregunta, los participantes respondieron que el aporte económico al sector agropecuario y campesino debe hacerse por medio de la creación de agremiaciones como, por ejemplo, la Federación Nacional de Cafeteros, ya que al pertenecer al sector privado son menos corruptibles. Uno de los participantes dijo: “La corrupción existe en todas las escalas, sin embargo, si las empresas privadas administran los recursos hay más posibilidades de que el dinero llegue a los campesinos”.

En contraposición a este argumento, alguien más opinó que las agremiaciones deberían dedicarse a auditar y contribuir al manejo de los recursos, ya que estas “cobijan a los productores mayoristas más que a las minorías”. Por lo tanto, propone incentivar la creación de cooperativas comunitarias, donde las personas definan los conceptos en los que pueden y deben gastar los recursos.

Los participantes al taller también se refirieron a la importancia de fortalecer los programas del Banco Agrario para los jóvenes que deciden trabajar la tierra, donde ellos puedan acceder a microcréditos enfocados en una economía solidaria. Al igual que a los jóvenes, se propone crear líneas de crédito que beneficien a las mujeres rurales.

## **Recomendaciones de políticas de tierras para mitigar la desigualdad**

La primera recomendación que necesariamente debe hacerse es implementar una dinámica que comprometa a todo el Estado; y cuando se habla del concepto de Estado se requiere la articulación de todas las ramas del poder público: Legislativo, Ejecutivo (a nivel central y territorial), la rama Judicial e inclusive los organismos de control.

Buscando esa articulación propuesta, se debe necesariamente pensar en el referente del punto uno del acuerdo de paz firmado por el Estado colombiano y la exguerrilla de las FARC, además de otras políticas y herramientas.

### **Democratización del acceso a la tierra**

La lógica del Acuerdo de Paz, en el punto uno es democratizar el acceso y el uso de la tierra en Colombia, dadas las condiciones de falta de claridad de los derechos de propiedad sobre la tierra o la altísima concentración de la misma en pocas manos, sobre todo de la tierra productiva en el territorio nacional. Es absolutamente innegable que esta alta concentración de la tierra es un acelerador del conflicto social y armado.

El acuerdo de La Habana contempla en el primer punto de reforma rural integral, tres elementos: un fondo de tierras, formalización de la tierra, dándole prioridad a los municipios PDET, y el tercer

componente es la actualización del catastro multipropósito, especialmente en los municipios más afectados por el conflicto.

Con la creación del Fondo Nacional de Tierras, lo que se busca —y eso está contemplado en el Acuerdo— es entregar 3 millones de hectáreas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente en el transcurso de 12 años a partir de la firma de los acuerdos de paz. Pero no es solo la entrega pura y simple de tierras, esta entrega se tiene que dar en el marco de una política más amplia e integral que recoja las expectativas de cubrimiento en salud, educación y seguridad rural, vías de acceso y capacidad de comercialización de los productos agrícolas, ganaderos y de materias primas.

El segundo componente del primer punto del Acuerdo de Paz es el de la formalización de la tierra, con prioridad, como se mencionaba arriba de los 170 municipios PDET, que son los más afectados por el conflicto. El propósito de este componente es formalizar 7 millones de hectáreas en un periodo de 10 años contados a partir de la firma del Acuerdo de Paz.

El tercer elemento del capítulo de desarrollo rural integral del Acuerdo de Paz es el de formar y actualizar el catastro, especialmente en los municipios afectados por el conflicto armado, teniendo como propósito generar nuevos recursos a través de un recaudo a nivel local, soportado en el impuesto predial, que permita luchar contra la pobreza y a su vez zanjar la brecha de desigualdad en los territorios afectados por la guerra y la pobreza.

De la misma manera se propone adelantar un desarrollo legislativo del punto uno del acuerdo de La Habana a través de la Ley de Tierras, que contemple la definición y adecuación del catastro multipropósito y agilizar la entrega de baldíos. Para implementar este instrumento, del sistema general de información catastral integral y multipropósito, se cuenta con siete años después de la firma del acuerdo.

Se requieren 107 normas para la implementación del Acuerdo de Paz, pero el 58% del punto uno está sin diseño y sin articulación. Recomendación: Desarrollo legislativo.

## **Fortalecimiento de Finagro**

Tal como se mencionó, para el profesor Carlos Simancas es importante fortalecer el instrumento de Finagro (Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario) con recursos públicos, no con fondos privados del sector financiero que en últimas lo que puede generar es el efecto contrario de inequidad e ineficiencia en la implementación de un programa de financiamiento del campo colombiano.

En el 2021, la colocación de créditos con base en el programa de Finagro, el 99.03% se hizo a través de la banca tradicional, más de 27 billones de pesos y a través del sector solidario (cooperativas) la colocación fue de tan solo 0.005%.

Este fenómeno de casi un único oferente en la colocación de los recursos de Finagro por parte de la banca tradicional genera distorsiones por la misma naturaleza de intermediación con ánimo de lucro que acompaña el ejercicio de la banca. Esa inversión forzosa que la Ley 16 de 1990 obliga como instrumento para financiar este fondo, el 7% de los depósitos en cuentas de ahorro o cuentas corrientes de todos los colombianos; es decir no es ni siquiera el sector financiero quien dispone los recursos para Finagro, es la misma ciudadanía que con sus depósitos de cuentas de ahorro o cuentas corriente y la banca en el ejercicio de su objeto corporativo, lo que hace es cobrar unos intereses (así no sea la tasa de mercado) como es natural en el ejercicio de la intermediación financiera.

Situación distinta sería que Finagro se estructurara con recursos públicos o a través del sector solidario de la economía como son las cooperativas financieras o de crédito para efecto de financiar el agro

en Colombia y por esa vía implementar el punto uno del acuerdo de La Habana.

## **Narcotráfico y desigualdad de distribución de la tierra**

Es indudable que Colombia es un país absolutamente permeado por el narcotráfico. Permeado en todos los niveles, desde el gobierno, pasando por la dirigencia empresarial, bancaria, de la industria y demás sectores productivos de la sociedad a través de la figura de lavado de activos.

La distribución de la tierra no es ajena al problema del narcotráfico. Los cálculos más conservadores dicen, sin un sustento claro científico, que en Colombia hay aproximadamente siete millones de hectáreas en manos de testaferros o lavadores de activos.

La propuesta en este punto en concreto es implementar de una forma más ágil la figura de la extinción de dominio, a través del Estatuto de Lavado de Activos (que el gobierno anterior no quiso poner en marcha) de las tierras que han sido adquiridas con dineros del narcotráfico y de esta forma alimentar el Fondo Nacional de Tierras, para su legalización y adjudicación a campesinos sin tierra o con poca tierra.

Este instrumento de extinción judicial del dominio de tierras adquiridas con dinero del narcotráfico es el elemento más contundente para alimentar el fondo nacional de tierras.

## **Otros aspectos**

Es importante señalar que después de realizado el conversatorio sobre Tierras y Desigualdad, el 17 de febrero de 2022, se intensificó la campaña electoral para las elecciones legislativas y presidenciales. A lo largo de la campaña se realizaron debates y se presentaron pro-

puestas que abarcaron el conjunto de temas examinados en el conversatorio, con énfasis en la importancia de la aplicación del punto 1 (Reforma Rural Integral), del Acuerdo de paz firmado en 2016, entre otros temas.

A partir del inicio del nuevo periodo legislativo, el 20 de julio de 2022, y del nuevo gobierno, el 7 de agosto, los diversos temas relacionados con la problemática de tierras y desigualdad se han incorporado paulatinamente a la agenda legislativa y a la agenda del ejecutivo, no solo respecto a la importancia del punto 1 del Acuerdo, sino de manera aún más explícita respecto a la redistribución de la propiedad de la tierra a través de una reforma agraria. Estos dos aspectos abarcan políticas y acciones respecto al desarrollo rural integral (multisectorial: salud, educación, infraestructura vial, asistencia técnica, crédito, comercialización, asociatividad) y respecto al acceso a tierras, incluyendo por supuesto impulsar el catastro multipropósito, herramienta necesaria para viabilizar buena parte de dichas políticas.

En este contexto, además de plantear desde el Grupo Desigualdad Colombia de Uniandinos las recomendaciones de política específicas arriba mencionadas, se propone también otro aspecto fundamental de la política pública, no siempre subrayado de manera suficiente: se trata de la importancia de examinar y fortalecer las capacidades de gestión y de coordinación de las entidades y agencias del Estado, a nivel central y a nivel territorial, para materializar dichas políticas públicas; y la vez afianzar la interacción eficaz con las comunidades, las organizaciones sociales y el sector productivo para viabilizar los programas y proyectos en los cuales estos son actores fundamentales.

En efecto, de las intervenciones de los panelistas que acompañaron este proyecto y de las propuestas que de allí se pueden extraer, se registra entre líneas el impacto negativo que ha tenido la acción

ineficaz y la importancia de la acción eficaz del Estado como factor determinante y crucial para lograr modificar la profunda desigualdad existente.

## Resumen

Con base en los análisis realizados y que se ilustraron a lo largo del presente capítulo, se enfatizan las siguientes recomendaciones:

- Continuar con el proceso adelantado por el nuevo gobierno de tramitar ante el Legislativo los diversos temas relacionados con la problemática de tierras y desigualdad, no solo respecto a la importancia del punto uno del Acuerdo, sino de manera aún más explícita respecto a la redistribución de la propiedad de la tierra a través de una reforma agraria. En particular para aprobar políticas y acciones respecto al desarrollo rural integral multisectorial: salud, educación, infraestructura vial, asistencia técnica, crédito, comercialización, asociatividad y, desde luego, respecto al acceso a tierras.
- Reestructurar a Finagro.
- Formalizar la propiedad de la tierra. Implementación del sistema general de información catastral integral.
- Reformar la figura de la extinción de dominio de tierras adquiridas con dineros del narcotráfico para hacerla más ágil.
- Establecer una política pública formal que impulse el desarrollo del campo como medio de producción de alimentos y de oferta de recursos ambientales, incluso dentro de un esquema de industrializar el campo en el país.
- Fortalecer las capacidades de gestión y de coordinación de las entidades y agencias del Estado, a nivel central y a nivel territo-

rial, para materializar las políticas públicas que se definan para el tema de tierras.

- Afianzar, de manera simultánea a la recomendación anterior, la interacción eficaz con las comunidades, las organizaciones sociales y el sector productivo para viabilizar los programas y proyectos en los cuales estos son actores fundamentales.

## Epílogo

Situaciones dramáticas y persistentes de la vida y de las sociedades se convierten en ocasiones, o más bien con frecuencia, en realidades que se instalan como si fueran normales. Es el caso de la desigualdad, cotidiana durante siglos e instalada en la dinámica social, como si fuera o pudiera ser normal y según algunas visiones incluso justificada.

Dice Piketty (2019, p.15) que cada sociedad humana debe justificar sus desigualdades. Señala que cada época produce un conjunto de discursos e ideologías, contradictorias, que apuntan a legitimar la desigualdad. Ello ocurre a través de argumentos que se transforman, se adaptan a través de relatos dominantes sobre los cuales se apoyan los regímenes desigualitarios.

En esta perspectiva, Colombia enfrenta una consuetudinaria situación de altísima concentración de la propiedad de la tierra, que se ha convertido en paisaje habitual, como si fuera normal, y de condiciones de precario desarrollo rural. De no implementarse políticas públicas apropiadas para corregir esta situación, se correrían altos riesgos para el futuro del país. En efecto, ello significaría la persistencia de altos niveles de desigualdad en la distribución de la tierra, con sus consecuencias en materia de pobreza de la población campesina, de tensiones y conflictos sociales y políticos, así como la profundización de desconfianza respecto a la acción del Esta-

do, especialmente en amplias zonas donde se registran los índices más severos de atraso económico, social e institucional. A su vez, la persistencia de esta situación implicaría el muy alto riesgo de la permanencia y fortalecimiento de organizaciones criminales vinculadas principalmente al narcotráfico, que capitalizan el precario desarrollo y debilidad de presencia del Estado en estas regiones para imponer su presencia y control territorial.

## **Bibliografía**

Segrelles, J.A. (2018). La desigualdad en el reparto de la tierra en Colombia: obstáculo principal para una paz duradera y democrática. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 38(2).409-433.

De la Mata, G. (8 de febrero de 2012). Metodologías para la innovación social: World Café. *Innovation for Social Change*.

Piketty T. (2019). *Capital et Idéologie*, Éditions du Seuil.





**Título:** *Sostenemos sus ciudades, malabares para sobrevivir.*

**Técnica:** *Collage*

**Autor:** Maickol Tupaz (Colombia, 2023)

**Galardón:** Mención de honor

**Justificación del autor:**

*Sostenemos sus ciudades, malabares para sobrevivir.* Las artes populares y callejeras, como una forma de reivindicación, protesta, y emancipación, denuncian en sus formatos la indignidad que se vive en sus calles; el *break dance* señala con el cuerpo una búsqueda de libertad cuando la estructura incomoda la existencia. Espacios reducidos para que habiten los millones de pobres, que hacen nuestras calles, elevan nuestros edificios, mantienen activos los servicios, recogen nuestras basuras, siembran, transportan y organizan nuestros alimentos, mercancía. Para ellos, sin quienes no podrían funcionar estas sociedades, se propone olvido, abandono, marginación, malabares para sobrevivir. Me anima a participar en esta convocatoria mi vocación por denunciar e incitar a la movilización del espíritu, a través de las sensibilidades que permite el arte. Mostrar la realidad para conmover lo más profundo de la normalidad y desnudarla en sus violencias. Mi propuesta para superar la desigualdad en mi entorno es colectiva, la venimos sembrando desde hace décadas. Otra forma de organizar el territorio, la vida, la economía, viene resistiendo en la dignidad de los pueblos más empobrecidos; cuando la crisis haga necesarios nuevos caminos, regresarán a vernos, seremos sus iguales.

## **Capítulo 5.**

# **Medioambiente: la doble espiral, resonancia entre poblaciones vulnerables y cambio climático**

El cambio climático hace referencia a las modificaciones a largo plazo de los patrones que caracterizan las condiciones meteorológicas medias y, con particular relevancia, la temperatura (Naciones Unidas, 2023). El incremento de las emisiones de dióxido carbónico, metano y demás gases de efecto invernadero, que se concentran en la tropósfera, genera un aumento de la radiación infrarroja absorbida y consecuentemente un aumento de la temperatura global, lo cual amplifica las alteraciones que afectan el sistema climático del planeta (Ideam, 2023). Las variaciones en los patrones climáticos pueden darse de forma natural, no obstante, existe un amplio consenso en que a partir de la Revolución Industrial la actividad antrópica ha sido la principal responsable de este cambio.

Lo anterior, dado que las actividades que tienen un mayor impacto sobre este sistema son la quema de combustibles fósiles, la deforestación, la erosión del suelo, las actividades agrícolas (especialmente la ganadería vacuna) y el uso de gases fluorados. De esta forma, la

dinámica humana resulta determinante en el incremento promedio de la temperatura en el planeta, en el rango de 2.0 a 2.7 grados Celsius durante el presente siglo, y la consecuente alteración del ciclo del agua en diferentes regiones, aumentando la evaporación, el deshielo y la precipitación (García, 2022). Este proceso genera, por una parte, sequías, desertización, e incendios, a la vez que afecta otras zonas al originar deslizamientos, inundaciones, tormentas y aumento del nivel del mar.

Las variaciones de temperatura y el aumento en la frecuencia e intensidad de eventos climáticos con enorme potencial destructivo provocan grandes impactos sobre los ecosistemas, por consiguiente, sobre las poblaciones humanas. En este sentido, las condiciones de desigualdad están relacionadas con el cambio climático por la mayor exposición y vulnerabilidad, así como por la menor capacidad de mitigación de los efectos adversos, que caracteriza a las poblaciones de menores recursos. Por otra parte, las poblaciones con un bajo nivel educativo y necesidades básicas insatisfechas se convierten en agentes aceleradores del cambio climático, al incurrir, para su supervivencia, en actividades que involucran contaminación y deforestación. Consecuentemente el cambio climático y las brechas de equidad se realimentan generando espirales crecientes en la magnitud de los impactos negativos provocados por ambos factores.

Dada la relación intrínseca existente entre cambio climático, preservación del medioambiente e inequidad, se desarrolló el conversatorio “El cambio climático y la desigualdad: ¿Pueden cumplirse los compromisos de Colombia?”, que contó con la participación de los expertos Germán García Durán, ingeniero civil y magíster en Ingeniería Ambiental, profesor y consultor internacional, presidente ejecutivo de la Fundación Río Urbano, exgerente general del Indereña, exembajador de Colombia ante Kenia, Tanzania y Etiopía, exrepresentante ante Naciones Unidas en Nairobi y varias veces presidente de las delegaciones de Colombia en las negociaciones de los

convenios multilaterales de cambio climático y biodiversidad; Luis Alejandro Camacho, magíster en Recursos Hidráulicos e Hidrología para el manejo ambiental, magíster y doctor en Modelación Hidráulica y de Calidad de agua en ríos y director de proyectos de investigación en ingeniería aplicada en la Universidad de los Andes, en las áreas de modelación hidráulica y calidad de agua de hidrosistemas, y Manuel Rodríguez Becerra, profesor emérito e investigador de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, exvicerrector de la Universidad de los Andes, exministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, expresidente del Panel y el Foro Intergubernamental de Bosques de las Naciones Unidas y miembro de la Comisión Mundial de Bosques y Desarrollo Sostenible.

Uno de los aspectos que vinculan con más fuerza las condiciones de vida de poblaciones vulnerables y los efectos del cambio climático es la alteración del ciclo del agua y su relación con la calidad y disponibilidad de suministro del líquido, así como el impacto de eventos o desastres naturales relacionados con el clima. En las ponencias se destacó que las poblaciones que presentan un mayor nivel de pobreza en el país, con frecuencia no cuentan con acceso a servicios adecuados de agua y saneamiento. En este sentido, se evidencia, incluso, la existencia de comunidades que cuentan con sistemas de acueducto instalados que no suministran agua potable, generando un riesgo alto para la salud humana por la calidad del agua y, así mismo, se identifica una marcada brecha de cobertura en los servicios de acueducto y alcantarillado entre las áreas urbanas y las desatendidas áreas rurales (Camacho, 2022). Esa condición aumenta la vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático, el cual cataliza una crisis de disponibilidad de agua, al impactar la calidad de este valioso recurso, propiciando una mayor contaminación de las fuentes superficiales y gestando un aumento en la frecuencia y la magnitud de eventos climáticos como inundaciones, deslizamientos o sequías prolongadas.

Otro aspecto que requiere gran atención, dadas las condiciones geográficas de la región Andina de Colombia, es la existencia de asentamientos correspondientes a poblaciones vulnerables que se ubican en las márgenes de ríos de montaña, en particular en el borde inferior de los meandros que presentan sus cursos. Estos son ríos torrenciales que tienen crecientes aluviales, por lo cual un aumento en la precipitación ocasiona con frecuencia que sus aguas se desborden, bajando la montaña y arrasando dichos asentamientos (Camacho, 2022). La ausencia de planes de ordenamiento territorial diseñados con base en la evaluación de riesgos, o la falta de seguimiento y control a los mismos, posibilita la construcción de vivienda en conos aluviales y, en particular, asentamientos de poblaciones de bajos recursos y menor acceso a educación. Ese hecho, sumado a la mayor intensidad de los eventos climáticos, representa riesgos superiores para estas poblaciones, ampliando las condiciones de inequidad en el país. Estos conceptos y correlaciones, que fueron desarrollados durante el conversatorio, motivaron la inclusión de algunas fuentes adicionales para complementar el análisis y recomendaciones incorporadas en el presente texto.

Complementariamente, se llevó a cabo el taller de diálogo titulado “El cambio climático y la desigualdad” en el cual se señaló una preocupación colectiva sobre los problemas sociales, económicos y ambientales que aquejan a Colombia. El taller de diálogo fue realizado bajo la metodología Café del Mundo, una herramienta que sirvió para dinamizar la creación de diálogos “generadores de ideas, acuerdos y caminos de acción creativos e innovadores” (De la Mata, 2012).<sup>134</sup> Esta dinámica se centró en la búsqueda de ideas, reflexiones y preguntas por parte de los participantes para, en un último momento, exponer algunos hallazgos, recomendaciones y propuestas, denominadas “cosechas”. Los datos emergentes de este taller

---

<sup>134</sup> La metodología fue guiada por el economista de la Universidad de los Andes, Agustín Jiménez, autor del libro *Organizaciones Brillantes* y, así mismo, consultor en estrategia, innovación, transformación organizacional y cambio cultural.

están conformados por opiniones, vivencias y experiencias de una muestra de 34 personas (referidos como participantes o colaboradores), que de manera voluntaria generaron reflexiones. El taller de diálogo fue dividido en dos grandes segmentos: el primero, dedicado a responder preguntas orientadoras de discusión en las mesas de trabajo, y el segundo, enfocado en producir colectivamente planes concretos de mejoramiento ambiental en el ámbito cercano de los participantes.

## **Impacto del cambio climático en poblaciones vulnerables**

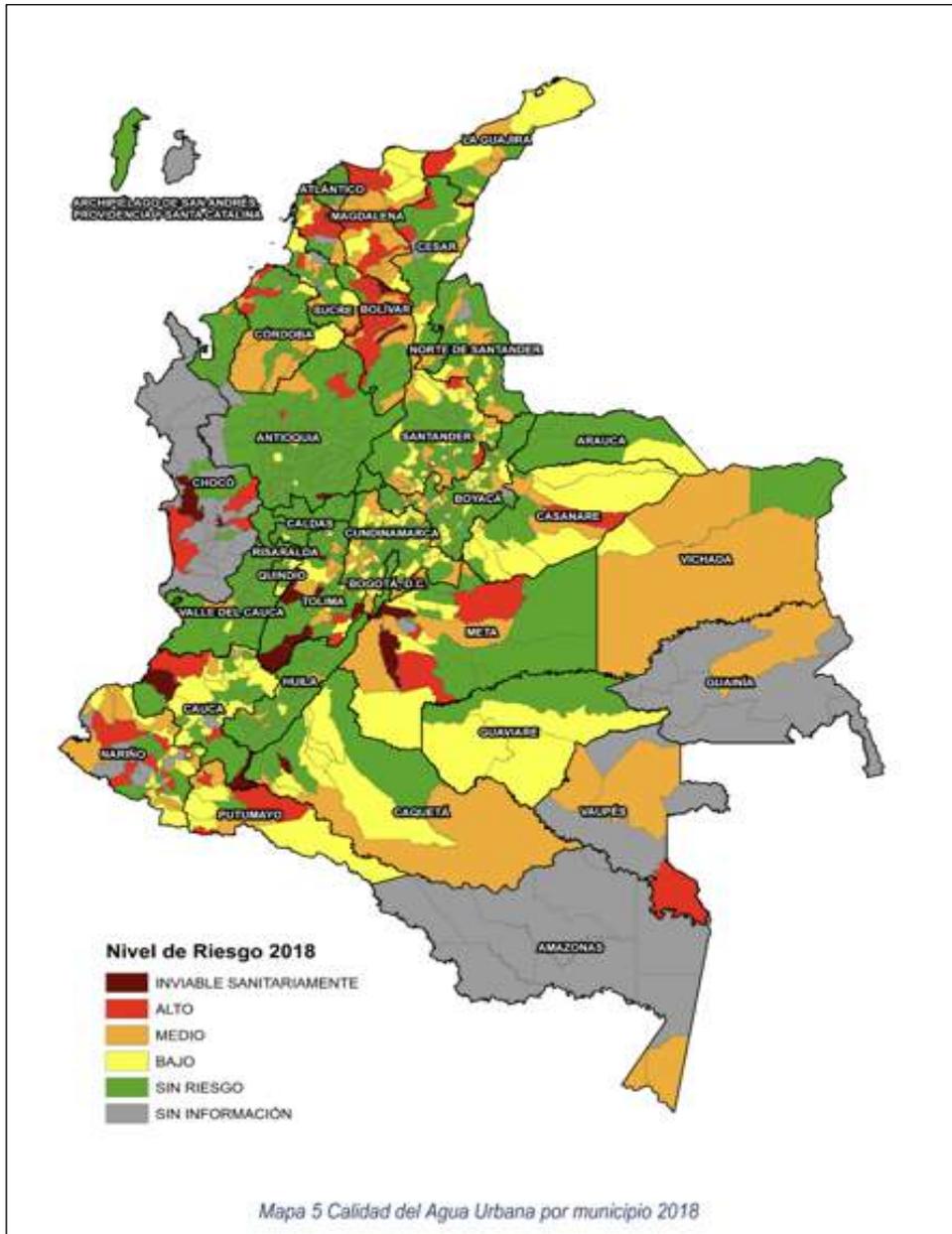
La primera manifestación de la desigualdad se da a nivel del planeta, dado que la mayoría de los países con más alta contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero, y que por lo tanto contribuyen en mayor medida al cambio climático, son países industrializados y con mayor acceso a recursos económicos, como Estados Unidos, Rusia, China y los miembros de la Unión Europea; en contraposición, la mayoría de los países que presentan una mayor concentración de poblaciones vulnerables son los países en vías de desarrollo, como es el caso de Colombia, países que cuentan con menos recursos para mitigar los efectos de eventos climáticos de gran intensidad.

En este sentido, es necesario defender la aplicación del principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, donde los países con una mayor responsabilidad sobre el cambio climático se hacen cargo de implementar las medidas más fuertes, y así reducir drásticamente la huella de carbono. Lo anterior, complementado con una transferencia masiva de recursos económicos y tecnológicos, en forma concesional, de los países industrializados a los países con menor responsabilidad y mayor vulnerabilidad. Esto requiere una integración, al menos regional, para lograr que la comunidad

internacional garantice que realmente se den las condiciones para mitigar el cambio climático. Vale la pena anotar que durante la Cumbre de Copenhague de 2009 se acordó la destinación de unos USD 100 mil millones al año para desarrollar programas de mitigación y adaptación al cambio climático en países en vías de desarrollo, a pesar de que podría requerirse una financiación 2 o 3 veces mayor; sin embargo, a la fecha no se ha cumplido ni siquiera con la transferencia de los montos definidos en dicha cumbre (Rodríguez, 2022).

El cambio climático impacta la calidad del agua, al presentarse una mayor contaminación de las fuentes superficiales, a la vez que produce un aumento en la frecuencia y magnitud de eventos climáticos como inundaciones, deslizamientos y sequías prolongadas, o una mayor intensidad en la manifestación de los fenómenos del Niño y la Niña. Considerando que durante una emergencia se limita aún más la disponibilidad de agua potable y se aumenta el riesgo de enfermedades asociadas con la exposición a patógenos, las comunidades más pobres, y por lo tanto con menos acceso a servicios de agua, saneamiento e higiene, resultan ser las más afectadas. Adicionalmente a la existencia de sistemas acueducto inviables desde el punto de vista sanitario (ver el mapa Calidad del agua urbana por municipio en 2018), se presenta una proporción significativa de la población sin acceso a estos servicios y una marcada brecha en la cobertura de infraestructura de acueducto y alcantarillado entre las áreas urbanas y las áreas rurales (Superservicios y DNP, 2019).

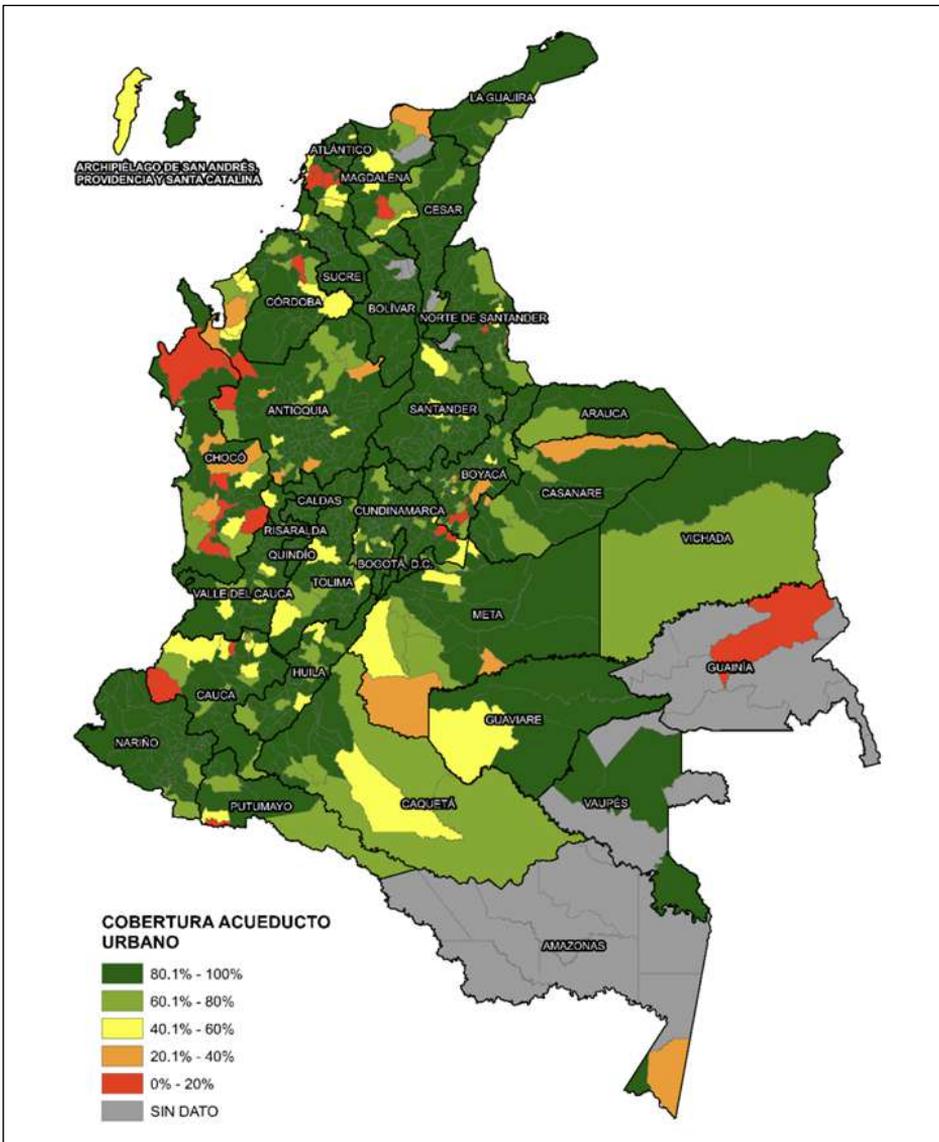
Figura 1. Calidad del agua urbana por municipio en 2018



Fuente: Superservicios y DNP, 2019, p. 40.

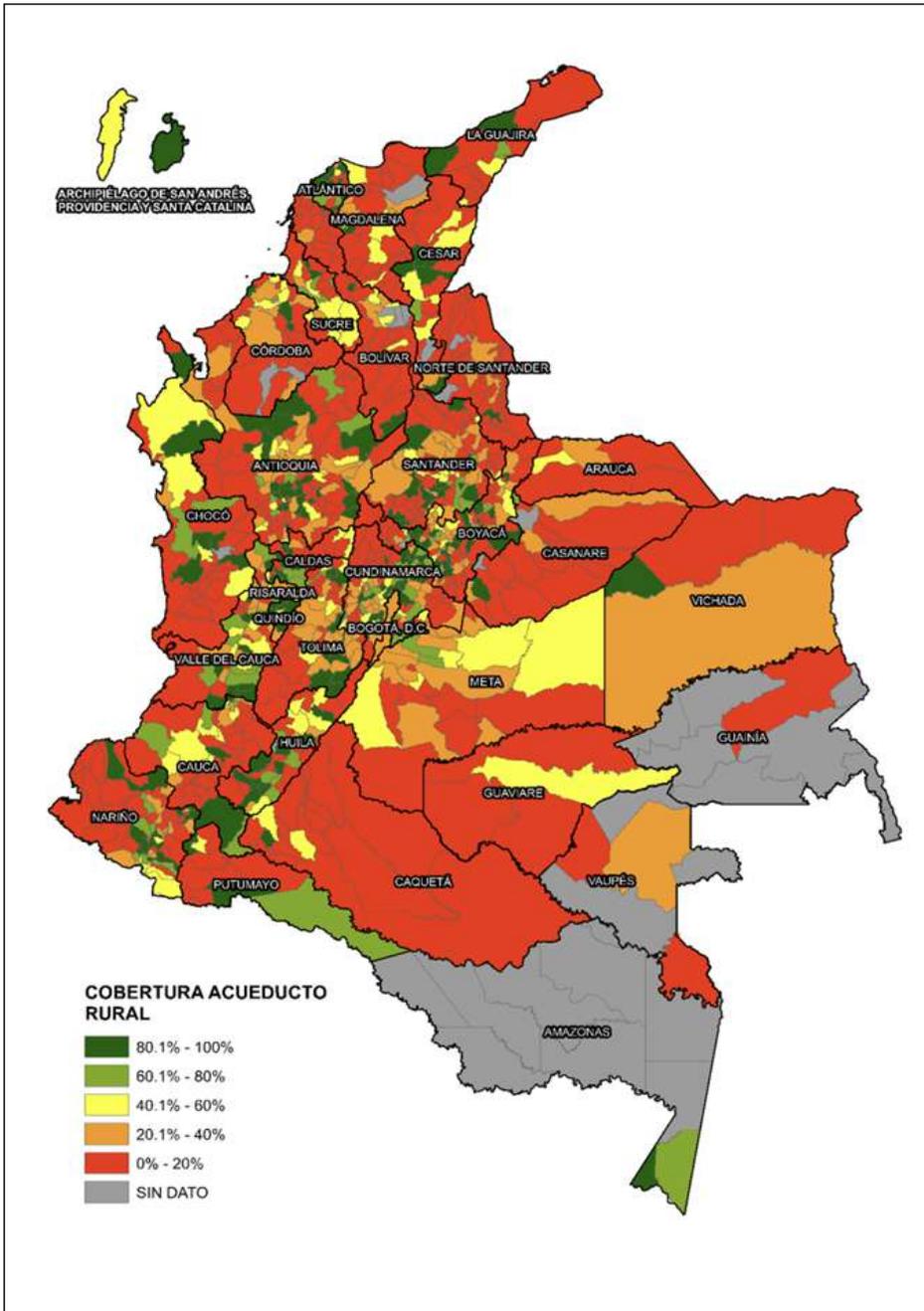
Estudios sectoriales de 2018 revelan una cobertura nacional para el servicio público de acueducto de 87.54% para el área urbana y 34.95% para el área rural.

**Figura 2. Cobertura del servicio de acueducto en 2018 en el área urbana**



Fuente: Superservicios y DNP, 2019, p. 18.

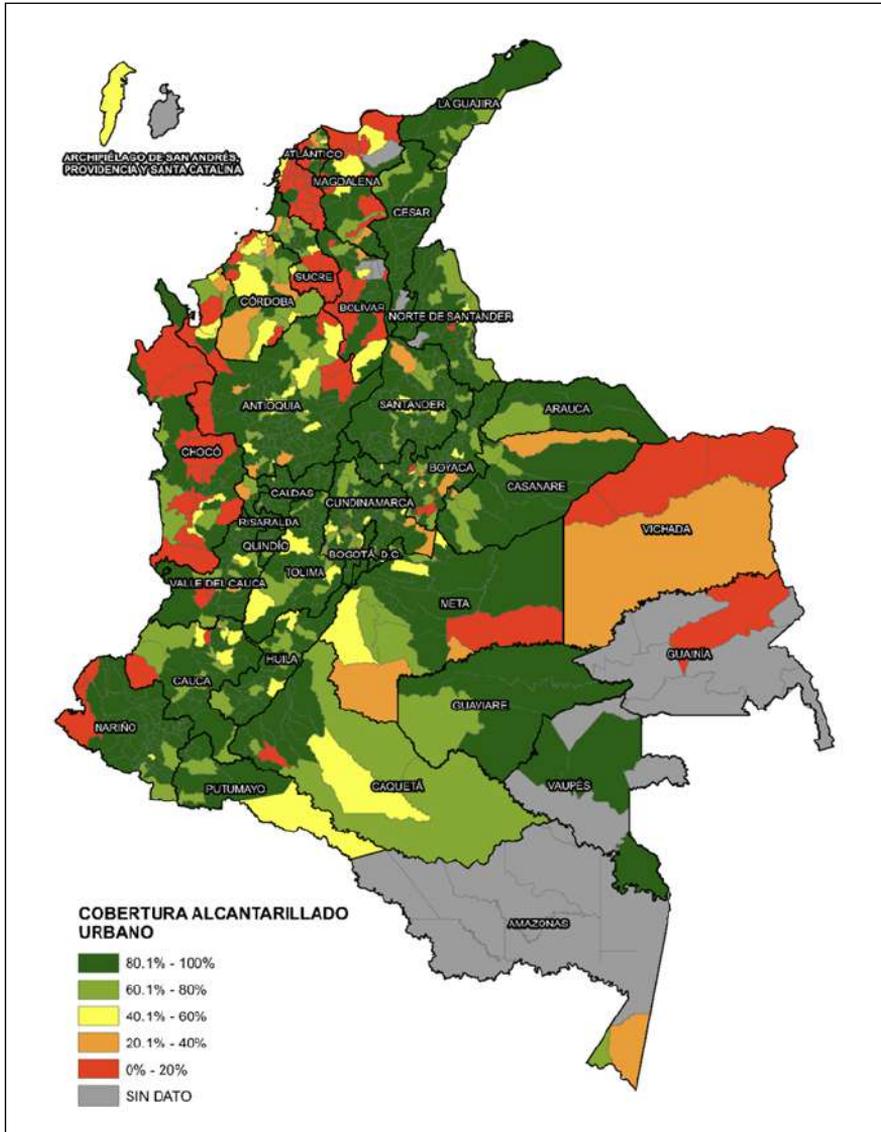
**Figura 3. Cobertura del servicio de acueducto en 2018 en el área rural**



**Fuente:** Superservicios y DNP, 2019, p. 19.

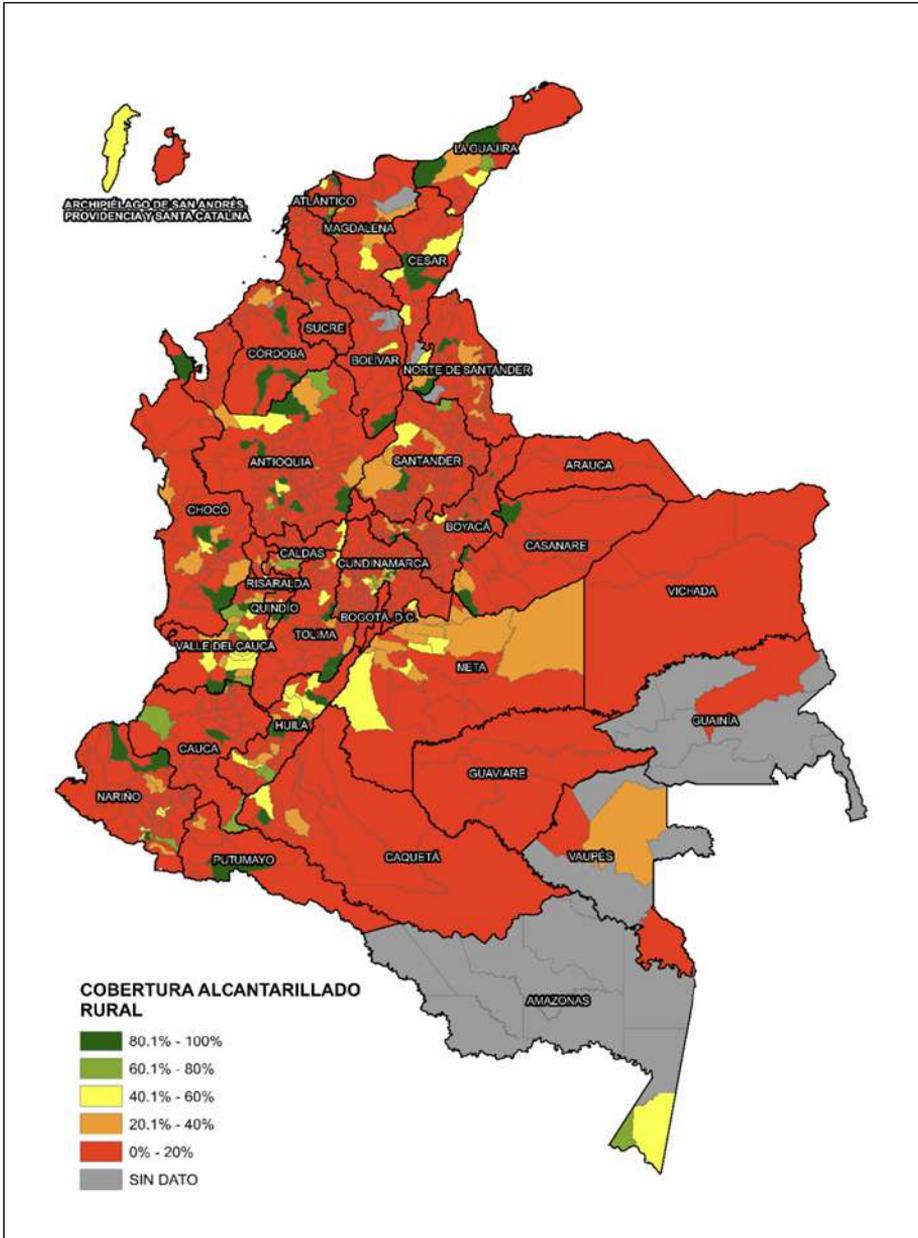
Así mismo, indican una cobertura nacional para el servicio de alcantarillado de 82.84% en el área urbana y 14.36% para el área rural.

**Figura 4. Cobertura del servicio público de alcantarillado en 2018 en el área urbana**



**Fuente:** Superservicios y DNP, 2019, p. 75.

**Figura 5. Cobertura del servicio público de alcantarillado en 2018 en el área rural**



**Fuente:** Superservicios y DNP, 2019, p. 76.

Sumado a la presencia de asentamientos humanos en conos aluviales, se presentan otras tipologías de poblaciones vulnerables cuyas viviendas están ubicadas en zonas donde el cambio climático aumenta significativamente los riesgos asociados a los embates de la naturaleza y, en casos críticos, exigiría la reubicación de las comunidades. Ejemplo de esto, son las poblaciones que viven en condiciones marcadas de pobreza y se ubican en zonas costeras que carecen de la infraestructura mínima necesaria para sobrellevar un aumento en el nivel de mar, que es uno de los efectos asociados al aumento de la temperatura en el planeta y el consecuente deshielo de los glaciares. La actualización de los planes de ordenamiento y las políticas relacionadas requieren un énfasis en la adaptación al cambio climático, para reducir la exposición de las poblaciones durante el tiempo que tome mitigar efectivamente los impactos de esta problemática.

Otro efecto del aumento del nivel del mar es el deterioro de los manglares, lo que destruye el hábitat de numerosas especies, incluyendo algunas de interés comercial, por ejemplo, cangrejos, camarones o langostinos y peces como bagre, mojarra, pargo y róbalo, que viven su etapa joven en estas zonas de transición, entre la costa y el mar, caracterizadas por la presencia abundante de raíces, troncos, ramas sumergidas, ramas aéreas y hojas (Gobierno de México Comisión Nacional Forestal [GMCNF], 2018). Este precedente reduce la disponibilidad de pesca para los pescadores artesanales, deteriorando sensiblemente sus condiciones de vida. Así mismo, la destrucción de costas y litorales afecta las comunidades más vulnerables al provocar el colapso de la infraestructura urbana, rural y de transporte terrestre, lo que resulta particularmente crítico para los asentamientos más pobres que no tienen acceso a otros medios de transporte. Por otra parte, el cambio climático está generando un proceso de acidificación de los océanos, dado el aumento del dióxido carbónico que se diluye en agua, produciendo más ácido carbónico y bajando el PH de los océanos. Esto, sumado al aumento de temperatura, ge-

nera el blanqueamiento y destrucción de los arrecifes de coral, parte fundamental de la estructura ecológica de los mares (García, 2022).

La crisis de sobrepesca y la extinción de especies que ya se encuentran en riesgo se acelera ante el colapso de estos ecosistemas que proporcionan ambientes para desove y protección ante los depredadores y, así mismo, forman parte fundamental en la dinámica de la cadena alimenticia de los océanos. Esto afecta en mayor grado a las poblaciones costeras más pobres al comprometer su seguridad alimentaria y su seguridad física, puesto que los arrecifes de coral sustentan la vida de muchas especies de mariscos y peces de uso comercial, constituyendo además barreras naturales que reducen la fuerza de las olas y de las mareas durante las tormentas, a la vez que soportan miles de empleos asociados al turismo alrededor de estas áreas naturales (Fondo Mundial para la Naturaleza [WWF], 2019).

La carencia de acceso a servicios públicos y de salud en poblaciones enmarcadas por la pobreza aumenta la vulnerabilidad a múltiples efectos adicionales asociados al cambio climático. El aumento en las temperaturas, particularmente en zonas que actualmente corresponden a climas muy cálidos, aumenta el riesgo de mortandad por estrés calórico tanto para la fauna y flora, como en los asentamientos humanos. De igual manera, principalmente en países en vías de desarrollo, el aumento de la temperatura ocasiona la expansión de plagas y patógenos a sitios donde no habían estado y donde no se cuenta con las capacidades instaladas para enfrentar este tipo de problemáticas de salud pública. Por otra parte, se presenta el desplazamiento de los pisos térmicos hacia altitudes mayores, generando que algunos cultivos ya no sean aptos para las nuevas condiciones climáticas que afectan principalmente a los campesinos más pobres que no tienen la capacidad de adaptarse fácilmente (García, 2022). Esto tiene un gran impacto en las comunidades vulnerables, dado que la mayor parte del suelo cultivable del mundo se encuentra representado en parcelas de 5 hectáreas o menos, y las tecnolo-

gías agrícolas actuales no aplican para las recientes variaciones del clima. Esto hace necesario el desarrollo de nuevas tecnologías para soportar los embates del cambio climático y garantizar su adecuada transferencia a los campesinos, para que no se empobrezcan más y se acreciente su condición de vulnerabilidad (Rodríguez, 2022).

Los diferentes aspectos mencionados conducen, por una parte, a una crisis de suministro de agua y, por otra, se gesta también una crisis de productividad. El deslizamiento de terrenos, desbordamiento de masas de agua e incendios destruyen asentamientos humanos completos, vías de comunicación y cultivos. En este sentido, una capacidad mucho menor de generación de ingresos impacta tanto a trabajadores independientes, campesinos, o pescadores, como a empresas de distintos tamaños, este panorama incrementa el riesgo de quiebras, así como de reducción o suspensión de operaciones en ciertas regiones, lo que se traduce en desabastecimiento, inflación, mayor desempleo y el consiguiente aumento de la pobreza. El deterioro de las condiciones socioeconómicas, especialmente para las poblaciones más vulnerables, sumado a la destrucción de ecosistemas y biodiversidad llevan al surgimiento de zonas inhabitables o inviables, esto, a su vez, ocasiona un fenómeno nuevo, los desplazados y refugiados ambientales, ampliando aún más las brechas de equidad como consecuencia del cambio climático (García, 2022).

## **Impacto de las poblaciones vulnerables en el cambio climático**

Las poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad constituyen la principal manifestación de la desigualdad como agente acelerador del cambio climático y su efecto se genera principalmente al desarrollar, para su supervivencia, actividades que generan deforestación y erosión del suelo. En particular, a través de talas ilícitas, agricultura migratoria, consumo de leña e incendios forestales, que

reducen la capacidad de absorción de gases de efecto invernadero a través de la capa vegetal. En este contexto, la pobreza se encuentra principalmente asociada a procesos de deforestación desencadenantes en la pérdida de biodiversidad. Dichos procesos de deforestación son causados en parte por los procesos de colonización de pequeños agricultores y, adicionalmente, por el desarrollo de operaciones ilegales en áreas de bosque tropical.

Las comunidades rurales pobres, caracterizadas por un bajo nivel educativo, ubicadas en áreas donde no existen alternativas de trabajo no agrícolas, frecuentemente se ven obligadas a desarrollar actividades intensivas en el uso de recursos, como la tierra, que generan bajos ingresos (Loening y Markussen, 2003), lo que les impide superar su condición de vulnerabilidad. Estas actividades incluyen procesos de deforestación para la transformación de áreas forestales en agrícolas, a pesar de que estas no son aptas para este tipo de uso, dadas la baja concentración de nutrientes y la acidez de los suelos de los bosques tropicales (PNDA, 2014) y el desarrollo de actividades agrícolas intensivas con baja productividad.

Otros factores que relacionan la desigualdad con la deforestación son el grado de regulación de los derechos de propiedad, así como la estructura de la propiedad de la tierra y, por otra parte, el acceso al crédito, el capital humano, el contexto social e institucional, igual que el crecimiento poblacional. En condiciones de mayor inequidad, con infraestructura rural deficiente y un muy bajo nivel de capital humano se reducen los niveles de productividad. Si al contexto anterior se suman escenarios de altas tasas de crecimiento poblacional y una distribución extremadamente desigual de la tierra, las áreas de producción resultan insuficientes para la alimentación de una familia, así como para satisfacer las demás necesidades básicas. Se evidencia entonces un requerimiento de buscar tierra adicional, obtener acceso a servicios de salud o educación y, en algunos casos, escapar de la inseguridad o la violencia. Esto incentiva movimien-

tos migratorios hacia las regiones menos pobladas y con deficiencia en la regulación de derechos de propiedad, donde se inician nuevamente procesos de transformación de áreas forestales en agrícolas de baja productividad, ocasionando una deforestación aún mayor (Loening y Markussen, 2003). En este sentido, el establecimiento de áreas protegidas o reservas naturales, sin una presencia institucional fuerte, resulta ineficaz para lograr los objetivos de protección de áreas forestales y conservación de la biodiversidad.

La reducción de brechas de acceso a la educación en la población rural y la consiguiente formación de capital humano resultan determinantes para mitigar el impacto de las comunidades vulnerables en el cambio climático. La implementación de estrategias y políticas que mejoren el alcance y la calidad de la educación en zonas rurales permite a las comunidades mejorar las opciones de ingreso, mediante la participación en actividades no agrícolas y abriendo la posibilidad de que algunos individuos ingresen al mercado laboral del sector agrícola no rural, en particular aquellos que no tienen acceso a la tierra. Estos ingresos adicionales disponibles para las familias agricultoras permiten la compra de insumos agrícolas, que incrementan la productividad, lo anterior sumado al importante papel que juega la educación en la disminución del crecimiento poblacional, permite reducir los flujos migratorios y detener el avance de la deforestación. Complementariamente, una mejor educación conduce a un mayor conocimiento y apreciación del medioambiente, habilitando una protección proactiva del bosque tropical y, consecuentemente, una mitigación más efectiva del cambio climático.

Por otra parte, en regiones con una muy baja presencia del Estado, caracterizadas por alta inestabilidad laboral y escasas posibilidades de encontrar empleo para gran parte de la población, muchas familias se ven obligadas a emigrar con el objetivo de conseguir empleo. Bajo este contexto, grupos armados narcoterroristas ejercen una gran presión social y mental sobre la población vulnerable, tanto

de mujeres como hombres e infantes, y apalancados en su fortaleza económica y el uso de la violencia empeoran las condiciones laborales y sociales (PNDA, 2014). Estos grupos manejan operaciones de minería ilegal y cultivos ilícitos, que son antecedidas por la tala y quema de los bosques o vegetación nativa, para lo cual emplean la mano de obra de estas comunidades vulnerables. Adicionalmente, las áreas aledañas a los cultivos son también afectadas por actividades indiscriminadas de tala y quema, circunstancia esta que incrementa la deforestación con el objetivo de preparar las tierras para el establecimiento, por una parte, de viviendas, alojamiento para jornaleros y siembra de cultivos tradicionales, y en el caso particular de la producción de coca, habilitando zonas de almacenamiento de químicos y procesamiento de la hoja. Durante el tiempo de operación del cultivo, y alrededor de estas áreas clareadas, el bosque nativo es sometido a una tala continua, destinada a la construcción de cercas e infraestructura, así como al aprovisionamiento de leña para combustible. En la mayoría de los casos, las zonas de cultivo están sobre suelos cuya única vocación es la cobertura boscosa, lo que lleva a la rápida erosión de los suelos despejados para el desarrollo de las operaciones ilícitas, así como a una reducción significativa de la capacidad de absorción de dióxido carbónico por parte de la capa vegetal.

## **Atenuar la doble espiral, el rol del Estado**

Se requiere un marco institucional que permita, por una parte, controlar los factores que induzcan al cambio climático o que favorezcan las condiciones de desigualdad que lo aceleren, al igual que incentivar las acciones que ayuden a revertir las condiciones actuales de inequidad, deterioro de los ecosistemas y afectación del sistema climático. El logro de esta premisa exige la formulación de políticas, así como la planificación e implementación de programas a mediano y largo plazo, cuya viabilidad depende de la generación de

consensos entre los diferentes movimientos políticos y principales grupos de interés que conforman la sociedad; en particular, se hace necesario un trabajo articulado entre el Gobierno, que defina unas reglas de juego claras y estables, y el sector empresarial, que aporte recursos y tecnología. En este sentido, cobra particular relevancia la labor del Estado como generador de espacios de consenso que garanticen la continuidad de las medidas necesarias y que despejen el camino para construir sobre lo ya construido. La reducción de las brechas sociales y la recuperación del medioambiente requieren de un esfuerzo constante y alineado por parte de la sociedad, en un proceso que se vislumbra durará varias décadas y, por lo tanto, se hace necesario contar con políticas de Estado que trasciendan los intereses de corto plazo que puedan presentar los diferentes gobiernos de turno.

El alcance de estas medidas comprende la planificación de la gestión y aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente el desarrollo de un proceso de transición energética que permita balancear una rápida migración hacia una huella de carbono cero y unas condiciones de competitividad para el país que impulsen la reducción de brechas sociales y económicas. Así mismo, resulta fundamental incentivar la conservación y restauración de ecosistemas y la prevención y control de los factores de deterioro ambiental. En particular, es perentoria la implementación de sistemas efectivos de monitoreo de los principales riesgos, imposición de sanciones a infractores y reparación de los impactos negativos identificados. En este aspecto se requiere un mayor desarrollo de la justicia socioecológica, que se fundamenta en el entramado de relaciones entre los sistemas ecológicos y las comunidades humanas, en donde se reconocen los derechos de estos dos actores (Bermúdez, 2022). De esta forma, se busca contribuir al uso sostenible de los recursos naturales, así como al respeto y cuidado de los ecosistemas, a través de la prevención y detención de los procesos de contaminación y

daño al medioambiente, la reducción de la impunidad y la puesta en marcha de procesos de reparación.

La deforestación es uno de los principales retos ambientales que enfrenta el país; según cifras del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, desde el año 2000 se han deforestado más de 3 millones de hectáreas, la mitad de ellas en la Amazonía, y los esfuerzos de reforestación ascienden a medio millón de hectáreas restauradas (WWF, 2022). Ernesto Guhl Nannetti, ambientalista y miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas Físicas y Naturales, sostiene que “la deforestación está ligada a la violencia, el narcotráfico y a dedicarse (la población) a actividades insostenibles. Colombia era uno de los países con gran cobertura boscosa y la ha ido perdiendo rápidamente. Hay que llegar a esas regiones donde se presenta este fenómeno para darles una salida diferente, que no sea la deforestación y cultivos ilícitos”. Por lo mismo, se plantea que la deforestación es un fenómeno que intensifica el cambio climático, reduce la biodiversidad, deteriora el medioambiente y genera problemáticas sociales significativas (Estrada, 2022). Juan Carlos Garzón, investigador de la Fundación Ideas para la Paz, explica que los actores que intentan proteger la Amazonía, como las comunidades locales, ONG e instituciones estatales se han convertido en blancos de ataques de diferentes grupos con gran poder local, los cuales en muchos casos están vinculados con actividades económicas ilegales como los cultivos de uso ilícito, el narcotráfico y la minería ilegal (WWF, 2021).

Con base en lo anterior, se evidencia la importancia de intensificar los programas de reforestación, así como la protección efectiva de las actuales áreas de selvas y bosques, con el fin de garantizar una superficie vegetal capaz de absorber el carbono atmosférico asociado a la producción, consumo y exportación de combustibles fósiles, necesaria para ejecutar un proceso de transición energética que no deteriore la capacidad productiva del país y que garantice, así mis-

mo, los recursos necesarios, en el corto y mediano plazo, para el desarrollo de programas que reduzcan las condiciones de pobreza e inequidad. En este sentido, es importante considerar y valorar la contribución que hace Colombia a la generación de dióxido carbónico a través de los terceros destinatarios de nuestras exportaciones, en particular de petróleo y carbón, para una adecuada estimación de la superficie vegetal mínima requerida.

El componente social de esta problemática exige una mayor inversión en programas de transformación productiva, que brinden alternativas ambientalmente responsables para la subsistencia y desarrollo de las poblaciones. Esto, en paralelo con el fortalecimiento de las instituciones encargadas del monitoreo y control de riesgos ambientales y con una mayor presencia del Estado en las zonas que presentan una marcada deforestación. Resulta inaplazable el desarrollo de acciones dirigidas a desincentivar la ocurrencia de problemáticas como la deforestación y tala ilegal, los vertimientos industriales de sustancias tóxicas, la contaminación difusa por escorrentía, tanto en zonas agrícolas como urbanas, los vertimientos puntuales, la contaminación difusa por minería, la contaminación de cabeceras, el vertimiento de basuras y desechos sólidos, las conexiones erradas (conexión de tuberías de aguas residuales a sistemas de recolección de aguas lluvias), la presencia de interceptores construidos que no se encuentran operando, y los vertimientos de aguas residuales domésticas sin tratamiento o con tratamiento incompleto (Camacho, 2022).

Por otra parte, el proceso de transición energética resulta muy costoso para un país en vías de desarrollo, donde se requiere planear, diseñar y construir gran parte de la infraestructura de generación, transmisión y distribución de energía y, dada la urgencia climática, concentrándose directamente en energías limpias. En contraposición, para los países industrializados el desafío que se enfrenta está limitado principalmente a la reconversión de los sistemas energéti-

cos. Jeffrey Sachs, director del Centro para el Desarrollo Sostenible y profesor de la Universidad de Columbia, plantea la conveniencia de enfrentar este reto de manera conjunta en Suramérica, debido a que una estrategia regional resultaría mucho más eficiente en costo y permitiría contar con una posición más competitiva a nivel global (Corficolombiana, 2023). En particular, dado que la región cuenta con grandes capacidades para generación de energías renovables mediante hidroeléctricas o parques eólicos y solares.

Adicionalmente, Sachs destaca el gran potencial en el empleo de hidrógeno como combustible, bien sea transformando las reservas de gas natural en hidrógeno azul, que presenta el inconveniente de requerir una adecuada disposición del carbono resultante sin que este sea enviado a la atmósfera o, preferiblemente, la generación de hidrógeno verde, obtenido a partir de agua y que solo produce oxígeno como subproducto, cuando se utilizan fuentes renovables de energía en su elaboración. El hidrógeno presenta un gran potencial y puede ser utilizado en el sector industrial, el transporte marítimo o en flotas terrestres. En todo caso, es fundamental desarrollar una planeación a largo plazo (30 años) del sistema de interconexión energética, considerando los convenios marco, la evolución de la composición esperada para las fuentes de energía primaria en el país, la definición y gestión de la cadena de suministro, y el uso que se le quiere dar al hidrógeno, bien sea para uso interno o para exportación. En este sentido, la electrificación de la industria es un objetivo complementario que, por una parte, contribuye a la mitigación del cambio climático y, por otra, aporta al aumento de la competitividad del país, dada la creciente conciencia social frente a las energías limpias, condición que permite también reducir las brechas económicas.

El ritmo acelerado del cambio climático y los impactos asociados al mismo exigen tomar acción de inmediato; desde el rol del Estado, esto implica el desarrollo y construcción de compromisos con pla-

nes de largo plazo, cambio de tecnologías, cooperación regional y estrategias de financiación regionales. Complementariamente, si se toman como referencia algunas economías asiáticas que presentaban hace décadas condiciones comparables con el caso de Colombia, el aumento acelerado de la competitividad y la consiguiente mejora del nivel de bienestar de la población en general se obtuvo al enfocar las estrategias de crecimiento en el desarrollo de las capacidades intelectuales y civismo de la población. Este incremento en la capacidad humana, de todos los segmentos de la población, soporta los cambios tecnológicos necesarios para reducir brechas socioeconómicas y disminuir el impacto sobre el clima.

Para lograr este objetivo se requiere un fácil acceso a educación de alta calidad, así como un aumento en la inversión en ciencia y tecnología, a la vez que se garanticen condiciones adecuadas de nutrición y acceso a la salud. Este último aspecto resulta relevante, dada la evidencia existente con respecto a la influencia negativa de las malas condiciones de salud y nutrición en el rendimiento académico (Salazar y Villa, 1983). En relación con la inversión en ciencia y tecnología conviene buscar sinergias entre distintos sectores de la sociedad, fomentando los espacios para elaborar y ejecutar proyectos, planes y programas, encaminados a promover la investigación por parte del sector educativo y empresarial, en particular generando conocimiento sobre el cambio climático, así como desarrollos tecnológicos y metodologías de mitigación y adaptación al mismo. Adicionalmente, resulta conveniente buscar y profundizar alianzas con distintos países líderes en investigación e innovación, como Israel o Japón, para el desarrollo y transferencia de tecnologías, en especial a microempresarios y pequeños agricultores, que conlleven a una mayor productividad y eficiencia en el uso de los recursos y, por consiguiente, a una menor huella de carbono.

Finalmente, la situación crítica del planeta exige que los países desarrollados aporten recursos para mitigar los impactos en los países

en vías de desarrollo. En este sentido, y como parte de lo pactado en Glasgow, Colombia debe recibir alrededor de 400 millones de USD hasta el 2025, con una primera entrega por parte de Alemania, Noruega y Reino Unido por 33,5 millones de USD. Este acuerdo hace necesario un claro compromiso del país, tanto para garantizar la transparencia en el manejo de estos recursos, como para maximizar el impacto de estos en la prevención, mitigación y reversión de los efectos del cambio climático. En particular, se necesita realizar las inversiones necesarias para frenar la deforestación, proteger la Amazonía, fortalecer las instituciones de control, impulsar la transición energética y ampliar las áreas protegidas, tanto marítimas como continentales. En este sentido, una de las principales responsabilidades del Estado para frenar esta doble espiral de cambio climático y desigualdad es garantizar el acceso a los recursos suficientes para enfrentar estas dos problemáticas, a través de varias fuentes como el presupuesto nacional, entidades públicas o privadas que brinden financiación para infraestructura y el cambio de tecnología, o a través de entes externos como la banca multilateral (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco de Desarrollo de América Latina [CAF]) y recursos directos de países desarrollados. De forma complementaria, se requiere reforzar los mecanismos de control necesarios para prevenir un uso inadecuado de dichos recursos, en aras de prevenir la ocurrencia de prácticas de corrupción o la asignación de recursos en función exclusiva de intereses políticos y contraponiéndose a la implementación de criterios técnicos.

## **La sociedad y su rol para amortiguar la doble espiral**

Si bien el Estado aporta el marco regulatorio y establece el sistema de incentivos positivos y negativos, se hace necesaria la suma de cada esfuerzo individual para que como sociedad se logre gestar la

conciencia necesaria sobre estas dos problemáticas, manteniendo en el tiempo y con la magnitud requerida los esfuerzos necesarios para la reversión del cambio climático y el cierre de las brechas de equidad. Una adecuada comprensión de la magnitud, consecuencias e interrelación entre estas dos situaciones conduce a la apropiación cultural de los conceptos, por una parte, referentes a la responsabilidad con el medioambiente y la urgencia para actuar por el planeta y, por otra parte, a la empatía con aquellos en condición de vulnerabilidad y la claridad del impacto de la inequidad en el desarrollo de la sociedad, transitando así de un Estado, como país, de conocimiento social y ambiental, a uno de verdadera conciencia sobre estos temas.

Actualmente la población en general cuenta con más información disponible referente al cambio climático a través de los medios de comunicación y las redes sociales. Sin embargo, esta situación puede sentirse ajena, al no comprenderse el impacto sobre la realidad individual, o verse como una responsabilidad de terceros como el Estado, las grandes empresas o los países industrializados. En el caso de las brechas de equidad la visibilidad es menor, con frecuencia la falta de acceso a unas condiciones de vida mínimas es ignorado por diferentes sectores de la sociedad y la continuidad en el tiempo del precario estado de ciertas comunidades evita que esta situación se destaque y se dé prioridad a la búsqueda de soluciones de fondo. En todo caso, la labor de distintas organizaciones ha permitido contar con una sociedad cada vez más informada sobre estas dos problemáticas y que empieza a valorar los esfuerzos que se realizan en la implementación de medidas que las frenen y mitiguen sus efectos. El paso siguiente es alcanzar una suma de conciencias individuales que logre transformar la cultura actual y, como sociedad, se refleje en un mayor respeto por los demás y por el medioambiente. El objetivo es construir una sociedad incluyente y solidaria que valore la diversidad de opiniones como fuente de innovación y progreso, y donde a los deberes se les reconozca el mismo peso

que a los derechos. Cada individuo, desde su hogar y su trabajo, contribuye a frenar esta espiral a través de las decisiones y acciones de cada día, mediante la selección de los productos y servicios que consume y con la forma en que lleva su cotidianidad. Por esto la importancia de ser coherentes con la construcción de una sociedad justa y en armonía con el medioambiente.

Uno de los grupos con mayor capacidad de impactar en el corto plazo la evolución de este sistema dual es el conjunto de las empresas grandes y medianas, las cuales, para crear valor de manera sostenible en el tiempo, incorporan con mayor fuerza criterios ESG (Environment, Social and Governance), siglas en inglés que describen el compromiso con el balance entre los aspectos ambientales, la responsabilidad social empresarial, el buen gobierno corporativo y los resultados financieros. Ese interés está vinculado con la existencia de una sociedad cada vez más informada, como se mencionaba anteriormente, que se refleja en un cambio en la conducta de los inversionistas y los clientes, donde la adecuada identificación, gestión y medición de los criterios ESG tiene repercusiones directas en la capacidad de una empresa para recibir inversión, en su reputación y, por consiguiente, en la sostenibilidad a mediano y largo plazo del negocio (Deloitte, 2021).

Como parte de una estrategia ESG se desarrollan una serie de criterios ambientales que buscan generar un impacto positivo a través de la compensación de la huella de carbono, reducción de la contaminación y generación de residuos, reconversión de la matriz energética o protección de la biodiversidad. Estos programas requieren el trabajo a lo largo de la cadena de valor y el desarrollo de acciones con las comunidades que están más estrechamente relacionadas con las empresas. A manera de ejemplo se puede citar el caso de empresas productoras de lácteos, directamente ligadas con actividades de ganadería y la consecuente emisión de metano (gas de efecto invernadero con un impacto superior al del dióxido de carbono)

que han implementado programas de transferencia de tecnología y buenas prácticas ambientales en su cadena de proveedores. Esto ha aumentado la productividad de cada semoviente, lo que reduce la huella de carbono por litro de leche producido y, adicionalmente, se ha fomentado la siembra de árboles frutales de forma que en la misma unidad agrícola se compensa la huella de carbono y así mejora los ingresos para el campesino (Corficolombiana, 2023). Otro caso de éxito es la capacitación y el trabajo con comunidades a lo largo de vías en concesión, para mejorar el manejo que se da a los vertimientos provenientes de las parcelas aledañas a la carretera y evitar la contaminación de fuentes de agua.

Los criterios sociales relacionados con una estrategia ESG se refieren a las condiciones laborales y de respeto a los derechos humanos, la gestión de comunidades y la generación de espacios de trabajo que promuevan la diversidad y la inclusión. Estos programas tienen un potencial enorme para el cierre de brechas, porque coadyuvan en el mejoramiento de las condiciones de vida de muchas comunidades donde la acción del Estado puede ser insuficiente. Esto se logra a través de programas de formación, apoyo a microempresarios, transferencia de tecnologías, buenas prácticas y la incorporación y desarrollo de proveedores en comunidades vulnerables. Por otra parte, se busca una mayor inclusión mediante la generación de empleo formal para madres cabeza de familia, personas con discapacidad física y mental, jóvenes o adultos mayores, así como la promoción de ambientes de trabajo incluyentes y diversos, para reducir las brechas de equidad. La justicia social avanza en la medida que se promueven condiciones laborales donde el compromiso y el talento sean reconocidos y valorados, independientemente de las condiciones de género, etnia, nacionalidad, edad o condiciones genéticas.

Finalmente, los criterios relacionados con el gobierno corporativo corresponden a la estructura de los órganos de decisión, direccionamiento estratégico, cultura, procesos de gestión y, en particular,

a su impacto en la equidad y la protección del planeta. Esto incluye los planes de transparencia y lucha contra las prácticas antiéticas, las políticas internas y los sistemas que garanticen el cumplimiento normativo. Uno de los aspectos más relevantes para la sociedad en general es el compromiso del sector empresarial con una tolerancia cero a la corrupción: no se puede avanzar en la construcción de una sociedad incluyente y justa, ni en la mitigación de los impactos negativos del cambio climático, sin un compromiso claro, como sociedad, que prevenga el desvío de los recursos necesarios para el desarrollo de las inversiones que exige cerrar las brechas existentes en salud, educación, servicios públicos, comunicaciones y transporte. El costo reputacional asociado a prácticas antiéticas tiene que ser muy alto, la sociedad debe reconocer y promover a las empresas responsables, y a la vez penalizar y marginar a aquellas que anteponen su desempeño financiero al cumplimiento de la normatividad, la protección del medioambiente y una gestión socialmente responsable.

Las empresas más pequeñas y microempresas normalmente no cuentan con los recursos para implementar programas sofisticados de ESG, aunque en ocasiones pueden estar apoyadas por empresas de mayor tamaño que están comprometidas con el desarrollo de la cadena de valor, o complementariamente pueden participar de los programas ofrecidos por asociaciones gremiales o cámaras de comercio. Ahora bien, lo importante es que se cuente con la conciencia del impacto de esta problemática dual y, desde sus capacidades, se gesten las acciones necesarias para amortiguar los impactos negativos, y trabajar por un país más justo a la vez que se reduce la huella de carbono y se protege la biodiversidad. Las empresas más pequeñas constituyen un eslabón clave en este proceso, ya que, al ser menos visibles para los organismos de control, tienen una mayor necesidad de autorregulación y deben estar sujetas a un control social por parte de las comunidades donde operan. En todo caso, estas empresas constituyen una herramienta valiosa para la genera-

ción de soluciones que permitan mejorar las condiciones de vida de diferentes comunidades, uniendo esfuerzos y buscando economías de escala y, de esta forma canalizar recursos de fomento y apoyo técnico, para trabajar con las comunidades en la construcción de oportunidades de desarrollo con horizontes de mediano y largo plazo, para generar equipos prestadores de servicios, proyectos agrícolas o manufactureros, grupos de artesanos con potencial exportador o iniciativas artísticas y creativas.

El desarrollo actual de las tecnologías de la información y las comunicaciones conforma una herramienta valiosa para frenar la espiral del cambio climático e inequidad. En entornos urbanos, con un mayor desarrollo de infraestructura de acceso a internet, se tiene la posibilidad de acercar a los pequeños productores o prestadores de servicios con una gran base de clientes, que les mejora sus condiciones de vida y la de sus trabajadores. Adicionalmente, hay un mayor acceso a espacios educativos y se cuenta con la posibilidad de realizar actividades laborales mejor remuneradas desde el hogar, o cerca de los lugares de residencia, que producen una menor huella de carbono. El surgimiento de emprendimientos digitales o basados en modelos de negocio fuertemente apalancados en componentes tecnológicos abre la posibilidad de crear oportunidades de desarrollo sostenibles que tengan una mayor cobertura de las necesidades básicas, gracias a la generación de nuevos empleos. Se abre, así mismo, la opción de monetización de actividades creativas a través de la generación de NFT (*Non Fungible Tokens*) basados en la tecnología *blockchain*. Por otra parte, en las zonas rurales aún falta garantizar una adecuada cobertura. Sin embargo, utilizando los servicios de datos de las redes de telefonía celular, están surgiendo iniciativas digitales para acercar los productos de los campesinos a los consumidores finales, mejorando su ingreso y, por otra parte, poniendo a disposición de los pequeños productores más opciones de asistencia técnica, educación y salud.

## **El riesgo de un sistema en resonancia**

La espiral de aceleración del cambio climático se impulsa por las acciones de las poblaciones vulnerables que buscan garantizar sus medios de subsistencia y, en paralelo, la espiral de profundización de las brechas de equidad y descontento social que se agravan por el mayor impacto del cambio climático en las condiciones de vida de las comunidades más pobres. Estos efectos cruzados que se dan entre pobreza, desigualdad y cambio climático se amplifican mutuamente generando un sistema en resonancia. La gravedad de esta situación nos obliga, como sociedad, a actuar de forma inmediata, contundente y continua, para amortiguar y revertir el impacto de esta problemática dual.

El cambio climático de origen antrópico se ha manifestado en el significativo incremento de la temperatura en el planeta durante las últimas décadas, y el consecuente aumento de la evaporación, el deshielo y la precipitación en muchas zonas. Esto genera inundaciones, elevación del nivel del mar, incendios, desertización y secamiento de quebradas, arroyos, ríos y lagunas. No tomar medidas decididas en este momento aumentará la magnitud de los desastres naturales asociados a este tipo de fenómenos, favorecerá la aparición de eventos climáticos más fuertes (como huracanes y tifones), afectará en mayor medida la supervivencia de las especies de fauna y flora, ampliará la dispersión de plagas y patógenos, reducirá el suministro de agua potable y deteriorará marcadamente la productividad agropecuaria y pesquera.

Todos estos fenómenos alteran sensiblemente la sostenibilidad del planeta y las condiciones de vida de las poblaciones humanas, particularmente las más vulnerables por su condición de pobreza, falta de acceso a nutrición adecuada, a educación y salud, así como a servicios públicos, transporte y comunicaciones. Estas condiciones de desigualdad e inequidad impiden la posibilidad de prevenir o miti-

gar los efectos de situaciones climáticas de emergencia. Por esto, resulta indispensable reducir significativamente la desigualdad para moderar el cambio climático y el declive de la biósfera, en paralelo con el trabajo en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la depredación del medioambiente (Rodríguez, 2022). No implementar oportunamente las medidas necesarias contra el cambio climático implicaría la profundización de las condiciones de inequidad, propiciaría el potencial colapso de la economía mundial, y por consiguiente de la sociedad, comprometiendo incluso la preservación misma de la especie humana (García, 2022).

## **Conclusiones de los análisis en el taller de diálogo**

### **Primer segmento del taller – Discusión de preguntas orientadoras<sup>135</sup>**

La primera pregunta de discusión fue: ¿Qué cambios en el modelo económico actual podemos proponer para mitigar el impacto ambiental que tanto incrementa las brechas de desigualdad?

Los participantes en el taller de diálogo plantearon considerar los antecedentes a los que se pueden atribuir las mayores responsabilidades frente al impacto ambiental. Por una parte, consideran conveniente mantener el modelo económico capitalista, pero proponen incorporar algunas reformas que incentiven la mitigación de las consecuencias del cambio climático; en particular, reducir el consumismo, entendido como las prácticas de consumo inconsciente que nos llevan a desperdiciar y reducir los recursos naturales. Este concepto también se asocia con la producción y consumo irracional de productos fabricados bajo estándares de obsolescencia progra-

---

<sup>135</sup> El análisis de estos datos se realizó bajo una categorización cualitativa usando el software Atlas.ti.

mada, principalmente electrónicos y textiles, que tienen un corto periodo de vida útil y obligan a los consumidores a estar sujetos a su constante adquisición. A esto se suma la falta de interés por el consumo de productos locales y nacionales. Por otra parte, expusieron que la inequidad económica impide responder a la mitigación del riesgo por catástrofes ambientales y se hace necesario garantizar un nivel base adecuado para generar condiciones de vida dignas.

En segundo lugar, discutieron las problemáticas con las que se relaciona el deterioro del medioambiente. En su concepto, la explotación minera no se lleva a cabo con el cuidado suficiente respecto al impacto ambiental que genera en los territorios intervenidos, problemática que se agudiza por la exportación a gran escala de materias primas como el carbón; sin embargo, el sistema extractivista es indispensable para mantener las comodidades de la actualidad y el acceso a la tecnología que se usa a diario, como es el caso de los computadores o los teléfonos celulares. Por lo tanto, se refirieron a la necesidad de buscar mecanismos tecnológicos para que la explotación sea amigable con el medioambiente. Para los participantes en el taller, también se destaca la falta de aprovechamiento de recursos reciclables y el escaso desarrollo de una cultura de reciclaje.

Por otra parte, tampoco se han propiciado entornos de trabajo adecuados para las personas que ejercen la actividad económica de reciclaje, quienes en su mayoría no cuentan con condiciones de vida dignas, acordes con el servicio social y ambiental que prestan. Y finalmente, las condiciones de desigualdad existentes, que se reflejan en las circunstancias de desempleo e inseguridad, económica y política (fenómeno de los desplazados), obligando a las familias a construir sus viviendas en terrenos peligrosos, por ejemplo: bordes de ríos, quebradas, cercanías a las costas marítimas o suelos inestables. Esto aumenta su vulnerabilidad en caso de desastres naturales, ya que no tienen la capacidad económica para enfrentar una

emergencia, por lo que resulta necesario crear planes de ordenamiento territorial.

Adicionalmente, los participantes discutieron sobre la necesidad de implementar cambios en el modelo económico considerando una aproximación macrosocial, micro e integral. Plantean que, a pesar de estar inmersos en un sistema agresivo con el medioambiente, se hace difícil migrar a uno nuevo; en general, los diversos sistemas económicos también estarían forzando la explotación y la extracción descontrolada de recursos. Por lo anterior, primero, proponen concentrarse en el ajuste del modelo actual, con respecto a la implementación de prácticas de vida sostenible, que obliguen a las industrias a enfocar sus esfuerzos en la restauración de ecosistemas quebrados, así como generar una conciencia del uso adecuado de los recursos que, entre otras cosas, proteja el uso de fuentes hídricas. Sugieren también fomentar la participación ciudadana, involucrando a las comunidades, que deben tener conocimiento y acceso a información sobre el cambio climático, sus efectos globales y las políticas estudiadas e implementadas por el Gobierno para combatir dichas problemáticas. Así mismo, señalan que el Gobierno tiene la responsabilidad de destinar recursos económicos para capacitación, así como para el cambio de sistemas tecnológicos agrícolas.

Igualmente destacaron la importancia de migrar a energías limpias para evitar el deterioro ambiental. En este sentido, proponen ejecutar planes educativos que estimulen las habilidades blandas y guíen a los estudiantes en la exploración de conceptos sobre el cambio climático y ambiental. Este tipo de educación podría generar ciudadanos analíticos y críticos ante los problemas económicos, ambientales y sociales. Lo anterior complementado con un modelo educativo concertado globalmente, o al menos en el país, que incentive a la población a tomar conciencia sobre la economía compartida y circular. Por otra parte, destacan la necesidad de incrementar la presencia estatal en las zonas del país en las que las desigualdades

son más profundas; por ejemplo, en el campo se requieren más recursos, buscando que esta inversión lleve a encontrar un equilibrio en la producción agraria. Finalmente, se deben garantizar condiciones de vida digna a las poblaciones más necesitadas, que se ven más afectadas por el cambio climático, lo que implica desarrollar estrategias de reubicación de familias a partir de planes de ordenamiento territorial.

La segunda pregunta que se propuso para orientar el taller fue: ¿En qué forma podemos ser más activos como ciudadanos para lograr que las políticas ambientales y medidas gubernamentales de ordenamiento territorial impacten positivamente el medioambiente y reduzcan las brechas de desigualdad relacionadas?

Una forma es por medio de acciones ciudadanas. En esta línea los participantes en el taller plantearon la posibilidad de implementar estrategias de reciclaje y aprovechamiento de residuos orgánicos, los cuales pueden ser tratados de manera comunitaria en pacas biodigestoras ubicadas en el espacio público. Alternativamente, se pueden emplear mecanismos de participación como cabildos abiertos, donde se discutan de manera colectiva los temas ambientales. Así mismo, mencionan el uso de diferentes mecanismos de participación ciudadana para manifestarles a los gobiernos la necesidad inminente de gestar estrategias que detengan el cambio climático, que promuevan a su vez una mayor concientización de los sectores de la población que actualmente desconocen la gravedad de la situación ambiental a nivel global. Complementariamente, proponen que la divulgación de la acción ambiental se haga a través de los medios de comunicación.

Otro aspecto que se destacó durante el taller de diálogo es la opción, como ciudadanos, de participar tanto en la vigilancia de los recursos económicos destinados para el cuidado del medioambiente como en las acciones cotidianas de reciclaje que se llevan a cabo en los

barrios o conjuntos residenciales. Es de resaltar que estas acciones de cuidado del medioambiente se pueden impulsar a través de las Juntas de Acción comunal. En suma, concluyen que los ciudadanos tienen que hacerse cargo de ciertas responsabilidades, a la vez que las instituciones y empresas deben asumir con diligencia las que son de su competencia.

Otra forma es por medio de acciones estatales. En este sentido, es el Estado quien debe propiciar unos compromisos mínimos sobre el cuidado del medioambiente, los cuales se puedan articular con las acciones ciudadanas, comunitarias e individuales, anteriormente mencionadas. En el taller se destacó la mitigación de la deforestación, mencionando que la siembra de árboles es una medida de compensación y minimización de la huella de carbono, que puede realizarse de manera individual o comunitaria. Sin embargo, destacaron que es necesaria la acción estatal para lograr la reforestación de grandes extensiones de tierra, por ejemplo, en la sabana de Bogotá. También indicaron la responsabilidad del Gobierno de garantizar el saneamiento, tratamiento y potabilización del agua. De igual manera, consideran que el Gobierno debe propiciar la migración a energías limpias, lo que llevaría a explorar nuevas formas de aprovechamiento de los recursos naturales y a replantear la efectividad de algunos proyectos de minería.

Por otra parte, señalan que el Gobierno debe garantizar asentamientos humanos dignos, y evitar que se apropien de las rondas de los ríos. Esto busca proteger a las familias que, como consecuencia de la desigualdad, se encuentran en riesgo de verse seriamente afectadas por inundaciones y avalanchas. Sobre los ríos contaminados, destacaron de manera positiva la apropiación que el turismo está haciendo de estos canales de agua contaminados (caso del río Bogotá) y mencionaron que esta iniciativa puede traer impactos positivos con respecto a la conciencia ambiental. Finalmente, plantean estrategias de comunicación que informen acerca de la tragedia

ambiental global y también establezcan una propuesta pedagógica. Los participantes en el taller de diálogo identificaron la educación como uno de los elementos más importantes para la construcción de conciencia y de ciudadanías comprometidas con la mitigación del cambio climático y sus efectos. Por consiguiente, consideran necesario implementar planes de educación ambiental que se brinden en instituciones educativas y puedan ser replicados en las familias.

## **Segundo Segmento – Propuestas de planes de mejoramiento ambiental**

En la segunda parte del taller de diálogo se pidió a los participantes crear planes de mejoramiento ambiental que incluyeran objetivos, resultados y acciones, para lo cual se dividieron en tres grupos.

El grupo 1, cuyo objetivo tenía un alcance personal y consistía en disminuir los residuos que provienen de la vivienda, propuso realizar la división de los residuos entre reciclables y orgánicos, estimular iniciativas de construcción de pacas biodigestoras y encuestar sobre el consumo de agua, buscando generar conciencia e implementar iniciativas de ahorro del líquido.

El grupo 2 desarrolló el objetivo de hacer un diagnóstico cuantitativo y cualitativo de la generación de residuos, incluyendo una clasificación de aprovechable y no aprovechable y, así mismo, consideró comunicar, socializar y mostrar ejemplos de éxito para motivar e incentivar a la comunidad. Sus propuestas consisten en apoyar el desarrollo e implementación de las políticas públicas, establecer pagos de penalidades para quienes contaminen, generar procesos de coordinación con las alcaldías para crear mecanismos de acción ambiental e incentivar a los residentes de las copropiedades a participar más activamente en las acciones que se desarrollen a través de los consejos de administración.

El grupo 3 estableció un objetivo cuyo alcance abarcara un barrio o unidad urbana, consistente en mejorar la calidad de vida y el medioambiente, apoyando a los vecinos menos favorecidos ambiental y económicamente. Para esto, planteó el establecimiento de comités de educación ambiental impartida a jóvenes, niños y adultos, identificando vecinos con conocimiento ambiental y social, para que ellos sean los que compartan la información y las soluciones. Adicionalmente, propuso generar campañas de concientización social, buscando generar mayor equidad en la sociedad, con el objetivo de mantener un trato más respetuoso y digno con los recicladores, recolectores de basura y campesinos; igualmente, considerando posiciones de género y otros factores, contempló brindar apoyo en forma de conocimiento y tecnología, a la población vulnerable y excluida, la cual suele contar con menos oportunidades. Complementariamente invitó a participar en la gestión local del riesgo y el planeamiento de infraestructura sostenible, desarrollar actividades de reforestación y arborización en parques, así como a implementar acciones para la disminución de la contaminación auditiva, a la vez que se realiza el seguimiento y manejo de contaminantes en el agua, el aire y basuras.

## **Recomendaciones de políticas de medio ambiente y acciones ciudadanas para mitigar la desigualdad**

A continuación, se presenta una serie de propuestas para mitigar los efectos cruzados que se dan entre pobreza, desigualdad y cambio climático.

## **Cumplimiento de los compromisos de Colombia en Glasgow**

- Continuar con el proceso de incorporación de nuevas áreas protegidas en zonas marítimas.
- Elaborar una estrategia de largo plazo coherente para lograr carbono neutralidad en 2050, considerando medidas de reforestación, así como la protección efectiva de las actuales áreas de selvas y bosques.
- Continuar con la promoción de una coalición global que permita negociar precios más justos en los mercados de carbono, garantizando que una proporción de los recursos adicionales obtenidos sea destinada a actividades de mitigación de impactos ambientales, en especial a reforestación.
- Fomentar y acelerar el ritmo de implementación de iniciativas de adaptación y mitigación del cambio climático y de transición a fuentes de energía limpias.
- Elaborar y ejecutar proyectos educativos dirigidos a las comunidades de las distintas zonas del país, particularmente en zonas afectadas por deforestación y actividades agrícolas que atentan contra la preservación del medioambiente.
- Fortalecer el control y seguimiento a los proyectos, planes y programas que se desarrollen con los recursos entregados a Colombia por parte de la comunidad internacional, correspondientes a los acuerdos suscritos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26).

## **Servicios de agua, saneamiento e higiene**

- Mejorar sustancialmente la cobertura de la infraestructura de acueducto y alcantarillado, principalmente en las áreas rurales.
- Garantizar que la totalidad de los sistemas de acueducto suministren agua potable.
- Retomar la elaboración y ejecución de planes prioritarios de inversión en tratamiento de aguas residuales, aumentando la inversión y buscando mejorar sustancialmente la cobertura doméstica, y a la vez reducir las deficiencias existentes en capacidad de la infraestructura instalada, pero aumentando el cubrimiento del proceso completo de tratamiento.
- Fortalecer las instituciones encargadas de control ambiental, entregando los instrumentos necesarios para asesorar a las comunidades e industrias, vigilar ríos y demás cuerpos de agua, sancionar efectiva y eficientemente a los infractores y mitigar la contaminación.
- Promover el desarrollo de programas masivos de capacitación, destinados a la población rural, en la implementación de sistemas descentralizados de potabilización y tratamiento de las aguas residuales, como también en el cuidado del medioambiente.

## **Prevención de crecientes y avalanchas**

- Actualizar las metodologías y procedimientos de diseño hidrológico y propender por la elaboración de manuales de estimación de crecientes.
- Actualizar estudios de evaluación del riesgo que sean la base de un efectivo ordenamiento territorial, acompañado de programas de reubicación de poblaciones en zonas seguras alternativas.

- Fortalecer los planes de seguimiento y control para evitar el desarrollo y uso de construcciones en zonas de riesgo de municipios ubicados en conos aluviales.

## **Innovación**

- Fomentar y acompañar nodos de emprendimiento orientados a brindar soluciones para la mitigación y adaptación al cambio climático.
- Promover alianzas con otros países e instituciones internacionales, destinadas a la incorporación de nuevas tecnologías que soporten la adaptación de procesos agrícolas a las recientes variaciones del clima. De modo complementario, establecer mecanismos que garanticen su efectiva transferencia a los pequeños productores y a otras poblaciones vulnerables.

## **Educación y cultura ambiental**

- Propiciar el acompañamiento por parte de las instituciones de educación superior a los profesores de instituciones de educación preescolar, básica primaria y básica secundaria, con el objetivo de impulsar la formación ambiental desde la infancia.
- Profundizar la sensibilización referente a las causas y efectos del cambio climático y su impacto sobre las poblaciones más vulnerables, buscando la apropiación cultural de los conceptos de responsabilidad con el medioambiente.
- Promover un modelo de progreso que incentive la sostenibilidad, incorporando adicionalmente a los objetivos financieros, objetivos de cuidado del ambiente y de responsabilidad social.

## Epílogo

Un paisaje que se ve y no se observa. En la medida que se avanza en el conocimiento de un tema, se van explorando conceptos y se descubren y se entienden las relaciones entre diferentes elementos, encontramos que la estructura del pensamiento va cambiando y resulta imposible ver las cosas en la forma en que se hacía antes. Un adolescente, en etapa escolar, podría transitar bajo un puente y su realidad de vida le permitiría identificarlo como tal, tener claridad sobre qué es, para qué sirve y si le parece una estructura agradable o no. Simplemente es un puente. La misma persona, como ingeniero, no puede evitar identificar los elementos estructurales, la forma en que se distribuyen las cargas y algunas consideraciones de diseño adicionales; ya no puede verlo tan solo como un puente. Al reflexionar durante un tiempo sobre la desigualdad, el cambio climático y la relación entre estas dos problemáticas, resulta imposible volver a pensar en estas situaciones como se hacía previamente: su estudio nos ha cambiado interiormente.

Resulta sorprendente el “darnos cuenta de que no nos damos cuenta” de la extensión y correlación de estos dos temas. La condición de deterioro ambiental es crítica y en la vida diaria muchas veces se desestima el impacto que puede generar un individuo; lo más desolador es identificar que muchos temas relacionados con brechas de equidad se vuelven paisaje, los vemos en el fondo de la realidad, pero no se destacan. Estos casos, por ejemplo, para la pobreza extrema, corresponden a situaciones que se han mantenido en el tiempo y por esto no llaman la atención, se sienten como condiciones lejanas y ajenas. Las vemos, pero no las observamos con el nivel de detalle necesario. Desde mis diferentes roles en la sociedad, puedo y debo hacer algo para contribuir en la mejora de estas dos problemáticas. Cada pequeño esfuerzo suma, soy responsable de contribuir a la mitigación del cambio climático, por esto debo reducir mi huella de carbono y ser ejemplo de conciencia ambiental para mi entorno;

así mismo, soy responsable de contribuir a la construcción de una sociedad que genere condiciones de vida dignas para todos y promueva la inclusión y la diversidad.

En lo referente al cuidado del ambiente, cuando se separan los tipos de desechos en el hogar en orgánicos, plásticos, cartón, vidrio y residuos peligrosos, lo primero que se observa es el gran volumen de desperdicios que produce una familia en un muy corto tiempo, incluso si no se vive con un impulso consumista, y la gran proporción de estos que puede reciclarse o reutilizarse. Así mismo, comprar responsablemente constituye la forma de indicar a trabajadores, comerciantes o empresas el camino para construir una sociedad responsable social y ambientalmente. Las convicciones se reflejan en acciones y por esto es importante participar como familia en actividades de reforestación y en aquellas que apoyen la protección de la fauna y flora; por otra parte, como ciudadano es indispensable votar informadamente por opciones políticas que incluyan la sostenibilidad como eje de sus propuestas. En la vida privada y en el trabajo se requiere de una preocupación genuina por el respeto a los derechos de los demás, reconociendo la dignidad y el aporte de aquellos que se encuentran en una situación más vulnerable. Así mismo, es necesario buscar una mayor inclusión en nuestros entornos y, de hecho, conviene que pensemos de forma diferente, porque un intercambio respetuoso de diferentes puntos de vista enriquece la discusión y conduce al desarrollo de soluciones más completas y robustas. La democracia se fundamenta en el derecho a pensar diferente y en generar espacios para exponer, contrastar y defender ideas diversas.

Reducir la desigualdad se traduce en un esfuerzo por garantizar el acceso a unas condiciones de vida dignas para toda la población, y un acceso a oportunidades de crecimiento para todos aquellos que estén dispuestos a esforzarse por ello. Es muy difícil construir capital humano y civismo en comunidades que se encuentran batallando por su supervivencia. Sin embargo, la construcción del país

que soñamos requiere precisamente la consolidación de un mayor capital humano, que pueda aprovechar las posibilidades que ofrece la tecnología para cerrar brechas económicas y educativas, así como brindar una amplia difusión a las diferentes propuestas culturales. Reduciendo las brechas en educación, también se consolida una cultura de conciencia ambiental que permita mitigar efectivamente el cambio climático y consolide una estrategia económica sostenible.

Por otra parte, el desarrollo de una cultura más incluyente allana el camino para construir sobre lo construido y mejorar las condiciones de muchas comunidades vulnerables. Lo anterior, sin caer en excesos donde la pretendida inclusión resulte excluyente, y la intención de igualar termine discriminando, alimentando un sistema de discriminación positiva que solamente cambia las minorías que resultan favorecidas (Estévez, 2022). La igualdad y la inclusión deben llevar a que todos sean iguales ante la ley y ante la sociedad, y sus derechos y deberes no estén sujetos a consideraciones accesorias de género, edad, etnia, discapacidad, orientación política o características genéticas.

Alcanzar las grandes transformaciones que visibilicen y den solución a los problemas sociales que enfrenta el país requiere buscar el bienestar colectivo en un contexto de cooperación entre el Estado, el sector privado y los ciudadanos, dado que solo a través de un trabajo conjunto y articulado se podrán superar los retos derivados de la problemática dual de cambio climático e inequidad. En este contexto, la innovación social, entendida como un proceso inclusivo, participativo y deliberativo con varios actores sociales (Duque, 2015), surge como un camino promisorio para sumar experiencias y encontrar nuevos caminos hacia un desarrollo sostenible, que a la vez reduzca en el corto plazo las condiciones críticas de desigualdad que presentan numerosas poblaciones vulnerables. Este proceso de innovación requiere la participación de universidades y demás estamentos educativos, al igual que la generación de iniciativas de

desarrollo e implementación soportadas con financiación tanto pública como privada. El reto que tiene Colombia es inaplazable, exige que lo enfrentemos construyendo sobre lo ya construido, y actuando de manera coordinada y continua, con la participación decidida de los diferentes grupos de la sociedad.

## Bibliografía

- Bermúdez, C. (2022). *Aportes de los sistemas socioecológicos a la comprensión de los procesos de implementación de los derechos de la naturaleza* [tesis de pregrado Universidad Pontificia Javeriana]. Repositorio Institucional Javeriano.
- Camacho, L. (7 de abril, 2022). El cambio climático y la desigualdad: ¿Pueden cumplirse los compromisos de Colombia? *Uniandinos*. <https://www.uniandinos.org.co/enterate/el-cambio-climatico-y-la-desigualdad-en-colombia-uniandinos>
- Corficolombiana (20 de abril, 2023). II Foro Corficolombiana: cambió climático y negocios [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=2MirgNcXh2M>
- De la Mata, G. (8 de febrero, 2012). Metodologías para la innovación social: el World Café. *Innovation for Social Change*.
- Deloitte, (14 de diciembre, 2021). Qué son los criterios ESG y para qué sirven. *Sostenibilidad*. <https://www2.deloitte.com/es/es/blog/sostenibilidad-deloitte/2021/que-son-criterios-esg-para-que-sirven.html>
- Duque, I. (2015). *Efecto naranja. Innovación e ideas políticas en la sociedad poscrisis*. Grupo Planeta.
- Estévez, T. (2022). *Sí, Manual de incorrección política para resistir a lo políticamente correcto*. Editora SINO.
- Estrada, C. (18 de marzo, 2022). Deforestación, calidad del aire y el agua entre las urgencias ambientales para 2022, Diario La República. <https://www.larepublica.co/responsabilidad-social/deforestacion-calidad-del-aire-y-el-agua-entre-las-urgencias-ambientales-para-2022-3324984>
- Fondo Mundial para la Naturaleza [WWF]. (23 de abril, 2019). Todo lo que debes saber y cómo podemos acabar con el blanqueamiento de los corales. <https://www.worldwildlife>.

org/descubre-wwf/historias/todo-lo-que-debes-saber-y-como-podemos-acabar-con-el-blanqueamiento-de-los-corales

Fondo Mundial para la Naturaleza [WWF]. (30 de septiembre, 2021). Nueve organizaciones advierten sobre la grave crisis ambiental y de derechos humanos que vive la Amazonía colombiana. [https://wwf.panda.org/wwf\\_news/?3828966/amazoniacolombia](https://wwf.panda.org/wwf_news/?3828966/amazoniacolombia)

Fondo Mundial para la Naturaleza [WWF]. (9 de septiembre, 2022). Aumento de la deforestación en Colombia en 2022 exige acciones urgentes. <https://www.wwf.org.co/?378752/Aumento-de-la-deforestacion-en-Colombia-en-2022-exige-acciones-urgentes>

García, G. (7 de abril, 2022). El cambio climático y la desigualdad: ¿Pueden cumplirse los compromisos de Colombia? *Uniandinos*. <https://www.uniandinos.org.co/enterate/el-cambio-climatico-y-la-desigualdad-en-colombia-uniandinos>

Gobierno de México Comisión Nacional Forestal [GMCNF]. (25 de julio, 2018). Manglar, riqueza de especies. <https://www.gob.mx/conafor/articulos/manglar-riqueza-de-especies>

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [Ideam]. (2023). Cambio climático. <http://www.ideam.gov.co/web/atencion-y-participacion-ciudadana/cambio-climatico>

Loening, L. y Markussen, M. (2003). Pobreza, deforestación y sus eventuales implicaciones para la biodiversidad en Guatemala. *Economía, Sociedad y territorio*, 4(14), 279-315. <https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/428/841>

Organización de las Naciones Unidas. (2023). ¿Qué es el cambio climático? <https://www.un.org/es/climatechange/what-is-climate-change>

- Policía Nacional Dirección de Antinarcóticos [PNDA]. (2014). *Coca: deforestación, contaminación y pobreza*. Ministerio de Justicia.
- Rodríguez, M. (7 de abril, 2022). El cambio climático y la desigualdad: ¿Pueden cumplirse los compromisos de Colombia? *Uniandinos*. <https://www.uniandinos.org.co/enterate/el-cambio-climatico-y-la-desigualdad-en-colombia-uniandinos>
- Salazar, H. y Villa, Y. (mayo de 1983). Factores socioeconómicos que inciden en el bajo rendimiento académico en los alumnos. [tesis de pregrado Universidad Nacional de Colombia].
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios [Superservicios] y Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Estudio sectorial de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado 2018*.

# Compromiso

Es difícil imaginar el desarrollo de este proyecto *Desigualdad Colombia* sin la presencia de emociones que se manifestaron a lo largo del tiempo, por supuesto no siempre alentadoras. Sin embargo, ha sido permanente el énfasis en la fuerza de un principio como es la corresponsabilidad que debe darse entre diferentes actores: Estado y sociedad civil, sectores público y privado, Gobierno Nacional y gobiernos locales, territorios, zonas rurales y urbanas.

La corresponsabilidad nace de una relación en la que las partes aspiran a lograr el bien común dentro de un ambiente democrático y participativo, donde se fomenta el respeto entre los diferentes actores. Desde esta perspectiva, el proyecto *Desigualdad Colombia* entraña un ejercicio de ciudadanía activa de carácter crítico, creativo, colectivo y territorial, cuyo aporte diferencial consiste en tematizar la desigualdad desde distintos horizontes para luego alcanzar una articulación significativa encaminada a comprender la realidad del fenómeno. Ello compromete la identificación de acciones oportunas y pertinentes, con sentido pedagógico, para avanzar hacia la equidad, la inclusión y la justicia en el marco de una Colombia reconciliada.

Las recomendaciones expuestas en este documento deben ser encauzadas mediante la interacción permanente entre la sociedad y los tomadores de decisiones, principalmente a través del diálogo inherente a los procesos de formulación de los planes de desarrollo nacional, departamental y local. A su vez, estas recomendaciones constituyen insumos para eventuales transformaciones organizacionales, culturales, comunitarias o individuales, tanto en el plano

de la acción como del discurso. Adicionalmente, son relevantes para el ámbito investigativo de las ciencias sociales y humanas, dado su interés para la construcción de una Colombia en paz.

En este contexto, resulta indispensable el liderazgo del Gobierno estableciendo prioridades tanto a través de la formulación de políticas públicas pertinentes como a través de la asignación de presupuesto y la ejecución de acciones orientadas a reducir significativamente la desigualdad existente. Como lo planteaba Barack Obama en el discurso de apertura de la Convención Nacional del Partido Demócrata de 2004: No se espera que el Gobierno resuelva todos los problemas de la gente, sin embargo, un ligero cambio en las prioridades podría garantizar que los niños tuvieran una buena base para iniciar su vida y, así mismo, oportunidades abiertas para todos los que estén dispuestos a esforzarse por salir adelante.<sup>136</sup>

Además, es necesario trabajar con base en el concepto de construir sobre lo construido, reconociendo los avances de las diferentes corrientes políticas y los aportes de los diferentes sectores, dirigidos a generar cambios a la velocidad que lo requiere la situación actual.

La construcción de una sociedad en la que prevalezcan la equidad y la justicia requiere, adicionalmente, la contribución de la empresa privada y de la sociedad civil. El compromiso de las empresas con la igualdad, la sostenibilidad y la responsabilidad social es imprescindible. Es conveniente resaltar cómo se impactan directamente los objetivos de justicia social al transferir recursos al Estado a través del pago responsable de los impuestos y a través de políticas internas de las empresas, que promuevan efectivamente la equidad de género y la inclusión, por ejemplo, favoreciendo la generación de empleos para personas con discapacidad, jóvenes, adultos mayores o mujeres cabeza de familia.

---

<sup>136</sup> Obama, B. (2004). Barack Obama's Keynote Address at the 2004 Democratic National CE.

Invitamos finalmente a cada lector a evaluar de manera crítica y creativa la forma en que podría aportar individualmente a la reducción de las brechas de desigualdad, considerando la posición que ocupa en la sociedad y los roles particulares que desarrolla en el día a día. El proceso de llevar nuestra sociedad a un adecuado nivel de equidad solo puede ser el resultado de un esfuerzo disciplinado y continuo, liderado por los equipos de gobierno de cada presidente en ejercicio e impulsado por los demás actores de la sociedad. Alcanzar esa Colombia que anhelamos es posible, necesario e inaplazable.

*DESIGUALDAD COLOMBIA* ha sido elaborado con  
fuente Georgia e impreso en papel Earth Pact, elaborado 100% con fibra  
de caña de azúcar, libre de químicos y blanqueadores,  
en los talleres de Ediciones Carrera 7ª SAS en diciembre de 2023



**E**n la Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes - UNIANDINOS, el Proyecto Desigualdad Colombia surge del grupo Seminario de Filosofía Política Guillermo Hoyos, cuyos integrantes leen, analizan y debaten diversos temas y autores con relevancia en la formación del pensamiento y las teorías intelectuales que caracterizan nuestro tiempo. En 2019-2020, la conversación versó sobre el libro Emociones políticas, de la filósofa norteamericana Martha Nussbaum; y en 2020-2021, se abordó el libro Capitalismo e ideología, de Thomas Piketty.

De esta manera, el grupo encontró de gran importancia profundizar el debate sobre la aplicación de los principales conceptos de esos pensadores en Colombia. Fue así como se formuló un proyecto especial al respecto, ampliando la discusión a los expertos y grupos de interés comprometidos con posibles cambios en las políticas públicas tributarias y fiscales, así como en salud, educación, cultura, tierras y medioambiente. El resultado que presenta este libro ha sido la recopilación de las discusiones de los actores mencionados y un cuerpo de recomendaciones concretas de posibles cambios de políticas orientadas tanto a la disminución de las desigualdades como a su prevención, en virtud de transformaciones derivadas o bien de las políticas públicas o bien de acciones ciudadanas y cambios culturales, en el marco de la corresponsabilidad Estado - Sociedad Civil.

