

# Notas Macro

## Edición Especial Debate Electoral

1. Reformas, legitimidad y acuerdos preelectorales
2. Los impuestos en Colombia: ¿Qué, cómo, cuánto y cuándo reformarlos?
3. El regreso de la inflación
4. El mercado laboral en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para un funcionamiento más equitativo y eficiente
5. Regresivo, excluyente e ineficiente ¿Qué hacer con el sistema de pensiones?
6. El reto de la calidad de la educación
7. Sistema tributario territorial
8. La agenda ambiental como parte del modelo económico de Colombia
9. 10 puntos para una nueva política de drogas
10. Perspectiva de género: una necesidad multidimensional

## Reformas, legitimidad y acuerdos preelectorales

Marzo 2022

Frente a la crítica situación actual, marcada por retos económicos coyunturales y estructurales, atravesada por el creciente malestar social, el rechazo a las instituciones y la falta de confianza en el proceso político resulta indispensable oír y discutir propuestas concretas sobre las reformas necesarias en este periodo electoral. Como base para esta discusión, recordamos los diagnósticos y recomendaciones de las múltiples Misiones que se han ido acumulando durante el siglo XXI. No hay que partir de cero. Tenemos insumos para discutir temas prioritarios como la equidad de oportunidades, el enfoque territorial participativo, el mejoramiento en la eficiencia y eficacia del gasto público, el sistema tributario y en su administración, la descentralización, el cierre de la brecha tecnológica, la apertura a la migración de fuerza laboral, la formación profesional, la regulación y la protección laboral, así como la sostenibilidad ambiental y la productividad. Diagnósticos claros, con propuestas concretas e informadas pueden ser el primer paso hacia la recuperación de la confianza en las instituciones y la legitimidad necesaria para lograr las reformas.

La cifra más reciente de crecimiento económico puede generar la sensación de que el país ya pagó los costos económicos de la pandemia y la economía está en proceso de recuperación. No obstante, la coyuntura actual es crítica en, al menos, cuatro dimensiones. En primer lugar, la pandemia profundizó problemas estructurales relacionados con pobreza y desigualdad.

En segundo lugar, las respuestas de política económica ante la pandemia generaron un aumento sustancial en el endeudamiento público. En tercer lugar, la recuperación económica ha venido acompañada de un fuerte incremento en el déficit comercial. Por último, en respuesta a los problemas de pobreza y desigualdad, se presentaron manifestaciones de descontento social y de rechazo a las instituciones que reivindican una creciente desconfianza popular frente al proceso político y a la capacidad de las instituciones y de sus representantes

de recoger y canalizar las demandas sociales urgentes. En estas circunstancias, es imperativo un plan de acción que contribuya a mitigar los efectos nocivos de la pandemia, corregir problemas estructurales y construir legitimidad institucional. Sin esta legitimidad cualquier plan o programa carecerá de la aceptación necesaria para ser efectivo y lograr los resultados esperados.

El creciente ambiente de escepticismo y frustración se refleja, por ejemplo, en los datos de Latinobarómetro del 2020: el 85 % de la población en Colombia considera que la distribución del ingreso es injusta, el 69 % que la igualdad de oportunidades no está garantizada y el 81 % cree que el país está gobernado en beneficio de los intereses de pocos (PNUD 2021, pp. 114, 118, 127). Estos datos permiten ver cómo, a pesar de mejoras en buena parte de indicadores como acceso y condiciones de salud, educación



y vivienda, las expectativas de buena parte de la población están insatisfechas y cómo buena parte de las personas no confían en las instituciones democráticas existentes para responder a estas expectativas. En efecto, según esta misma fuente, al 50 % de la población colombiana no le importaría tener un gobierno no democrático con tal de que fuera eficaz, lo cual se enmarca en el contexto de la región donde el 46% de la gente percibe que la democracia no funciona bien (PNUD 2021, p.141).

En el ámbito económico hay varios problemas apremiantes: desigualdad, asignación ineficiente de recursos, baja productividad, déficit comercial persistente, problemas de sostenibilidad fiscal, entre otros. Algunos de estos problemas tienen causas comunes y todos están relacionados con problemas de diseño institucional. El mercado laboral es una clara ilustración de estos problemas. En Colombia tenemos un mercado laboral dual en el cual alrededor de la mitad de quienes trabajan hacen parte del mercado formal con salarios relativamente altos, mayor productividad, pago de impuestos y contribución al sistema de seguridad social y, por ende, condiciones más estables en el presente y en el futuro. Aproximadamente la otra mitad de quienes trabajan en el país se encuentran en la informalidad con baja productividad, bajos salarios y, prácticamente, sin pagar impuestos ni contribuir a salud y pensiones.

Para afrontar estos problemas se requieren reformas profundas. Su aprobación necesita consensos amplios, difíciles de conseguir. Aun si la aprobación de las reformas es posible, estas no serán legítimas a menos que haya un proceso de discusión abierta que incluya a diferentes sectores, comunidades y asociaciones.

Por estas razones, en esta nota invitamos a las diferentes coaliciones políticas a construir un consenso mínimo en cuatro direcciones: (i) la identificación de las reformas que el país

requiere, (ii) el espíritu y el diseño general de dichas reformas, (iii) la importancia de socializar las reformas y de tener en cuenta las observaciones de los diferentes grupos sociales, (iv) el compromiso de apoyar al gobierno elegido en la aprobación e implementación de las reformas que hayan surgido de acuerdos pre electorales.

Creemos que existe una relación de doble vía entre la legitimidad y la confianza que la ciudadanía deposita en las instituciones y la eficacia con que ellas le sirven a la gente y cumplen con sus expectativas. En estas circunstancias, la forma en que se construyen y se presentan los cambios institucionales es fundamental.

### ¿Qué reformas se requieren?

En los últimos años diferentes estudios expertos han analizado el diseño institucional del país y han planteado principios generales para las reformas requeridas y, en muchos casos, propuestas específicas. Contamos entonces con diagnósticos y recomendaciones que se deberían utilizar como punto de partida para empezar a transitar este camino de reformas.

Son numerosas las misiones con temas específicos, además de la Misión de Sabios de 2019, que ofrecen insumos bien documentados para alimentar la formulación y el debate público sobre las reformas necesarias. Recordamos aquí las principales conclusiones de estos estudios para recoger y avanzar sobre lo construido.

La Misión de equidad y movilidad social del año 2012 planteó un diagnóstico y una serie de recomendaciones que permiten una mirada integral enfocada hacia la equidad de oportunidades. Entre sus recomendaciones aparecen acciones concretas encaminadas a fortalecer la política pública en siete frentes: primera infancia, calidad de la educación básica y media, formación para el trabajo, evaluación y planeación del gasto público social, equidad y diversidad,

inequidad regional, y, finalmente, acceso y uso de la tierra rural. En cada uno de esos siete frentes la Misión proponía acciones que van desde licencias compartidas y horarios flexibles para personas gestantes, pasando por formación para quienes son fuente primaria de cuidado y docentes, hasta la formalización y titularización de predios.

En el 2015 la Misión para la transformación del campo hizo entrega de su informe final diagnosticando y proponiendo acciones concretas para tratar otro de los problemas estructurales del país. La Misión construye su análisis sobre tres pilares fundamentales: el enfoque territorial participativo, un proceso integral de desarrollo rural y la provisión de bienes públicos. A través de estos pilares la Misión analizó los problemas de conflicto persistente en el uso de la tierra, la alta concentración e informalidad de la misma, su frecuente uso inapropiado y la baja protección y regulación de recursos naturales. Este diagnóstico permitió tener un panorama claro sobre la desigualdad entre el campo y la ciudad y al interior de la zona rural, con bajo impulso a la productividad.

Contamos con diagnósticos rigurosos acerca de los problemas asociados con los ingresos y los gastos del gobierno central y de los gobiernos locales. Los informes por diferentes comisiones señalan problemas y presentan posibilidades de acción<sup>1</sup>. Sus recomendaciones comparten la preocupación por mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto público, identificando tanto posibilidades de ahorro como alternativas de ingresos. La Comisión del gasto y la inversión pública de 2017 se ocupó del proceso presupuestal, el empleo público, el sistema de compras y tributación pública, los litigios contra el Estado, el gasto público en salud, en pensiones y apoyo económico a la vejez, en educación, en subsidios a personas, hogares, empresas y productores y en defensa y seguridad. En la misma dirección, varios centros de investigación han presentado propuestas de reforma.

En 2020 la Comisión de estudio del sistema tributario territorial recomendó continuar con el proceso de descentralización, aumentar el recaudo con mejor administración tributaria local y avanzar en impuestos pigouvianos. Esta comisión analizó cada uno de los impuestos locales y regionales y formuló recomendaciones para fortalecerlos, reformarlos o incluso eliminar impuestos de bajo recaudo. Esto implica, entre otras cosas, actualizar el catastro, reducir la dispersión de tasas del impuesto predial, simplificar y volver más equitativo el impuesto de industria y comercio, y aumentar los impuestos a los vehículos, al consumo de cerveza, licores, cigarrillos y tabaco.

En 2021 la Comisión de expertos en beneficios tributarios identificó en su informe la complejidad del sistema tributario que resulta en desincentivos a las iniciativas empresariales y a la inversión, así como a la evasión y elusión fiscal frenando el desarrollo económico y los recursos necesarios para tratar las desigualdades de ingresos y riqueza. La Comisión, repitiendo una recomendación de marras, concluye sobre la necesidad de una reforma tributaria estructural que incluye reformas institucionales para lograr “un sistema tributario más simple, eficiente y equitativo; uno que financie un fortalecimiento de la red de protección social, así como una mayor inversión en infraestructura, educación y salud” (Comisión de expertos en beneficios tributarios, 2021, p. 5).

En agosto de 2021 se divulgaron los resultados de la Misión de internacionalización convocada por el gobierno nacional el año anterior. De acuerdo con su informe, la Misión consideró como el principal desafío de Colombia cerrar la brecha tecnológica y aprovechar las oportunidades claras de interacción con la economía mundial dada la baja adopción de tecnología en las

---

<sup>1</sup> Comisión del gasto y la inversión pública (2017), Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020), entre otras.



empresas industriales, la nula participación en las cadenas globales de valor, la creciente demanda mundial de alimentos e insumos agrícolas, la extensión de tierras subutilizadas y el agua abundante, y una matriz energética en la cual predominan las energías renovables. Con base en este diagnóstico, la Misión presentó una serie de recomendaciones para acelerar la adopción y adaptación de tecnologías, aumentar la presencia de empresas extranjeras para traer tecnología, ampliar la sofisticación, diversificación y agregación de valor del aparato productivo, así como promover la generación de empleo. La Misión también recomendó abrir el país a la inmigración para contar con talento humano mediante la reforma integral de la política con impacto migratorio y, finalmente, alinear el marco institucional existente para fomentar y apoyar la internacionalización.

La Misión de Empleo publicó este año un diagnóstico completo que sirve de punto de partida para discutir recomendaciones de formación profesional, regulación y protección laboral. Esta misión enfatiza la necesidad de llevar a cabo una reforma estructural en la forma en que se definen los derechos de acceso a la seguridad social, en particular de las pensiones de manera a aumentar la cobertura, reducir las inequidades y evitar que las reglas de acceso a estos componentes de la seguridad social se conviertan en obstáculos a la formalización laboral. La Misión de empleo señala además la importancia de replantear la estrategia de formación para el empleo y la creación de un verdadero sistema de aseguramiento contra la pérdida del empleo. Todo lo anterior buscando una mayor coherencia entre las realidades del mercado laboral colombiano y las instituciones del sistema integral de seguridad social.

También existen diagnósticos y propuestas con respecto a la rama judicial, la policía, el sistema electoral, entre otros. Nos concentramos aquí en las misiones y comisiones económicas pues las

encuestas de opinión recientes muestran que las condiciones económicas son la principal fuente de preocupación actual.

Por último, pero no menos importante, está el informe de la Misión de sabios (2019) que incluye recomendaciones en diversas áreas fundamentales para el desarrollo; el medio ambiente, la tecnología, la educación como motor de sinergias entre investigación, productividad, competitividad, oportunidades, y de manera central, equidad, aparecen como puntos clave de la agenda nacional de cara a los retos de la desigualdad, el cambio climático y la desilusión ciudadana.

Los informes mencionados son el producto del análisis riguroso de diferentes grupos de personas expertas en cada tema. Los diagnósticos elaborados por estas diferentes misiones y comisiones permiten entender no solo los problemas sino también los logros alcanzados por el país hasta el momento en los diferentes frentes. Reconocer estos logros también es un elemento fundamental en la reconstrucción de la confianza en la capacidad de acción de las instituciones públicas, privadas y comunitarias. Para que estas propuestas se materialicen en una nueva institucionalidad, mejor y con mayor legitimidad, se requiere de un consenso amplio con respecto a la conveniencia del cambio institucional sin que esto implique un borrón y cuenta nueva, sino más bien una construcción sobre lo alcanzado y un reconocimiento claro de las fallas de intentos anteriores.

### **Legitimidad y dificultades para aprobar reformas**

Al menos dos elementos dificultan la aprobación de reformas. Primero, existen grupos de interés con el poder de afectar decisiones de política pública. Sin duda, el debate público se enriquece al confrontar posiciones, interpretaciones y recomendaciones. El reto reside en que el debate, en primer lugar, sea público basado en

información veraz y verificable, en el cual quienes participan sean responsables por su participación, y, en segundo término, ese debate debe llevar a la acción de los poderes públicos y a la organización y veeduría de la sociedad civil. El segundo elemento de dificultad corresponde a las frágiles condiciones económicas en las que nos encontramos que acrecienta la crisis de confianza entre grupos políticos, organizaciones sociales, y la ciudadanía en general que reduce la disposición para aceptar propuestas del gobierno.

La crisis de confianza está relacionada con el problema de legitimidad institucional. El arreglo institucional es legítimo si existe un consenso amplio y sólido acerca de la conveniencia de acatar el orden, las leyes y la autoridad emanada de las instituciones. Así, es esencial que el proceso de discusión de las reformas sea abierto e inclusivo para que las propuestas que surjan sean legítimas y políticamente viables. Más que buscar consensos entre representantes, parecería indispensable recoger las conclusiones de varias iniciativas de la sociedad civil que han buscado aproximarse y entender las diferentes voces de grupos poblacionales tradicionalmente marginados o marginales del proceso político tradicional y que han encontrado otros mecanismos de expresión en las protestas callejeras y las movilizaciones sociales, en ocasiones violentas, que hemos vivido desde 2019. Los resultados de iniciativas como “Tenemos que hablar Colombia”, pero también los informes de ONGs trabajando con comunidades tradicionalmente discriminadas o excluidas resultan fuentes valiosas para identificar agentes de interlocución en un contexto social que parece cada vez más disperso y disímil.

Más que apatía, parecemos estar sumidos en la crispación, la descalificación y la cancelación de quienes tienen posiciones y visiones diferentes, alternativas o contestarias. La imposibilidad en la comunicación y la creciente amenaza violenta a las vidas y las manifestaciones de estos actores políticos sólo incrementa la crisis de confianza.

Crisis que redundo en la frustración y desinterés de la ciudadanía para quienes la salida, incluso violenta, de los acuerdos sociales empieza a tener mayor atractivo que la participación política democrática.

Una luz de esperanza parece provenir del incremento en el activismo político de las personas jóvenes en diferentes frentes y por diferentes causas. Este activismo ha permitido la visibilización de prácticas violentas y contrarias al orden constitucional que van en detrimento de la inclusión, la diversidad, el pluralismo y promueven la estigmatización y la discriminación de grupos poblacionales que buscan reivindicar un espacio en el debate nacional.

### La propuesta

En el panorama político actual las coaliciones parecen dominar el escenario y, a pesar de la aparente coincidencia ideológica al interior de cada coalición, las coincidencias programáticas entre quienes aspiran a la presidencia no han sido explícitas. Por esta razón, la primera invitación que hacemos es que cada una de las coaliciones llegue a acuerdos con respecto a las reformas que el país requiere y al diseño general de dichas reformas. Una vez conseguidos estos acuerdos se establece el compromiso de apoyar a quien logre las mayorías en las diferentes consultas y comienza el proceso de socialización y revisión de las reformas. Los acuerdos deberían trascender la mecánica electoral y traer a la discusión los aspectos fundamentales de las reformas necesarias que han sido opacados por la válida preocupación por la corrupción. La corrupción domina en estos momentos el debate público sin consideración por sus causas estructurales que, sugerimos, pueden estar asociadas con elementos transversales de los diagnósticos realizados por las diferentes misiones y comisiones a las que nos referimos en la sección anterior.

La segunda invitación es a identificar coincidencias con respecto a las reformas planteadas desde las diferentes coaliciones. En la medida en que estas coincidencias existan y se hagan explícitas es posible construir un apoyo amplio, al menos para algunas de las propuestas esenciales. De nuevo, los documentos con los que ya contamos deberían ser la base de este proceso. Si bien este llamado a establecer consensos y acuerdos sobre “lo fundamental” parece ya un lugar común, en realidad requiere superar el momento actual dominado más por los cálculos electorales sobre las discusiones y compromisos políticos. Este es un llamado a recuperar la política entendida como el espacio de debate público abierto sobre un proyecto social compartido. Muchas de las reivindicaciones sociales y las voces de protesta ponen sobre la mesa problemas acerca de los cuales personas expertas han dedicado esfuerzos importantes para entenderlos y ofrecer soluciones. Estos análisis de las diferentes misiones deben enriquecerse con el debate público donde las voces de la ciudadanía sean escuchadas. Esta nota propone entonces que las fuerzas políticas que participan hoy del proceso electoral tiendan un puente entre la ciudadanía, el conocimiento experto y las instituciones responsables de la acción pública y privada.

## Referencias

- Comisión de estudio del sistema tributario territorial (2020). *Informe Final*, Bogotá: Embajada de Suiza en Colombia, AECOM, CEDE – Universidad de los Andes. Disponible en: <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/web-proyectos/comisionstt/CESTT-Informe-web.pdf>
- Comisión de expertos en beneficios tributarios (2021). *Informe de la Comisión de expertos en beneficios tributarios*. Bogotá: OCDE, DIAN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>

- Hausmann, R., Baldwin, R.E., Freund, C., Eslava, M., Saxenian, A, Meléndez, M., Reina, M., Mac Master, B., Gallego, C.I., (2021). *Informe Final. Misión de Internacionalización*. Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, Vicepresidencia de la República, Banco Mundial. Bogotá. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Paginas/default.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Bogotá.
- Levy, S., Maldonado, D., (coords.) (2022). *Misión de empleo*. Bogotá: Ministerio de Trabajo y Protección Social, Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del BCIE, BID, Banco Mundial, PNUD y CEPAL. Disponible en: <https://www.misionempleo.gov.co/documentos/Paginas/informe-final.aspx>
- Misión de sabios (2019). *Propuestas de la Misión internacional de sabios 2019*. Bogotá: Ministerio de Ciencia y Tecnología. Disponible en: [https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/propuesta-sabios-txt\\_y\\_portada-alta.pdf](https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/propuesta-sabios-txt_y_portada-alta.pdf)
- Montenegro, A., Meléndez, M., (comps.) (2014). *Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá: Ediciones Uniandes.
- PNUD. (2021). *Informe regional de desarrollo humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



## Nota Macroeconómica No.34

Facultad de Economía - Universidad de los Andes

Marcela Eslava | Decana, Facultad de Economía

Leopoldo Fergusson | Director CEDE, Facultad de Economía

**Autores:** Andrés Álvarez, Carlos Caballero, Jimena Hurtado y Hernando Zuleta.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación

Reconocimiento como Universidad:

Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento personería jurídica:

Resolución 28 del 23 de febrero

**CEDE**

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico



Universidad de  
**los Andes**  
Colombia

Facultad  
de Economía

# Nota Macroeconómica No.43 | Edición Especial Debate Electoral

## Los impuestos en Colombia: ¿Qué, cómo, cuánto y cuándo reformarlos?

Mayo 2022

Universidad de  
los Andes  
Colombia

Facultad  
de Economía

Colombia recauda poco y lo hace violando principios de tributación deseables. En esta nota proponemos los caminos que habría que recorrer para mejorar el estatuto: no lo hacemos solo sugiriendo ajustes en parámetros del estatuto sino también enfatizando los principios que deberían regir la discusión pública, incluyendo la legitimidad de la reforma y la relevancia de la gradualidad en la implementación de los cambios. La nota propone reformas de fondo en los impuestos a las empresas, las personas naturales, los impuestos verdes y saludables, entre otros. Los cambios propuestos, que tomarían cerca de diez años en entrar todos en vigor, permitirían un estatuto más progresivo, más eficiente y justo y recaudarían más de 3 % del PIB adicional.

### El sistema tributario colombiano: opciones de reforma.

El sistema tributario colombiano tiene problemas ampliamente diagnosticados. Los recursos que recauda el gobierno central son insuficientes. Lo que recauda, además, lo recauda mal, violando principios deseables. Las [mediciones internacionales](#) indican que Colombia tiene uno de los estatutos más complejos del mundo, recargado en las utilidades empresariales y que recauda muy poco de la renta de las personas. Hay gruesas inequidades horizontales: dos personas o empresas distintas con ingresos similares pueden tener tasas de tributación muy diferentes.

A lo largo del tiempo, se han ido acumulando tratamientos especiales en renta empresarial, en IVA y en impuestos a personas. Esas exenciones, en parte, explican la complejidad del sistema, la heterogeneidad de las tasas efectivas de tributación, que las tasas nominales promedio de renta empresarial sean tan altas (compensando las tasas efectivas bajas de tantas empresas que gozan de exenciones) y el bajo recaudo. Uniendo todo lo anterior a la endémica baja capacidad

estatal, las reglas vigentes son caldo de cultivo para la evasión.

Además, la aplicación del principio deseable de la progresividad es muy baja en Colombia. Con el bajo recaudo en cabeza de personas naturales y la reducida base sobre la que se cobran esos impuestos, la tributación cumple un rol muy marginal de mitigar la mala distribución de ingresos. Finalmente, al país le queda mucho camino por recorrer en materia de impuestos ambientales y saludables.

En fin, es claro que la tributación debe mejorarse, pero también que este propósito no se ha alcanzado en los últimos años. En esta nota discutimos los obstáculos de reforma, y opciones para adoptar cambios que mejoren el pacto fiscal colombiano y tengan mayor probabilidad de éxito.

### 1. Obstáculos y viabilidad de las reformas

Las dificultades para tramitar reformas tributarias ambiciosas en Colombia son palpables. Las iniciativas más ambiciosas no han logrado el apoyo democrático e incluso desde antes de en-

trar al congreso muchas propuestas han tenido un alcance limitado, al menos comparadas con las recomendaciones de expertos (incluyendo las de comisiones establecidas por los gobiernos para guiarlos, como la [Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria](#) del gobierno Santos y la [Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios](#) del gobierno Duque). Todo esto no es sino la otra cara de la moneda de las reformas frecuentes, pero apenas parciales, fragmentadas y no siempre coherentes.

La dificultad de llevar a cabo reformas ambiciosas y definitivas obedece a muchos factores. Primero, cualquier cambio tributario genera ganadores y perdedores, y cuando estos últimos tienen poder político pueden bloquear o reorientar las reformas, erosionando su alcance. Segundo, la fragmentación de partidos dentro del congreso, influencia poderosa de grupos de interés, y prevalencia de [intercambios clientelistas](#), exacerban la dificultad de llegar a acuerdos y tomar medidas con beneficios sociales agregados pero perdedores particulares. Tercero, la baja cultura tributaria y falta de legitimidad de las reglas del juego produce una resistencia ciudadana general a reformas más ambiciosas. Este tercer motivo conduce a una paradoja: se requieren cambios que aumenten la legitimidad, pero la falta de legitimidad limita la posibilidad de adoptar cambios (incluso si son deseables y justos).

Cualquier propuesta realista debe contemplar estas dificultades políticas. A continuación, discutimos algunas circunstancias y estrategias que pueden aumentar la probabilidad de llegar a un acuerdo para una reforma tributaria estructural más permanente.

### Crisis

La crisis actual, que tiene causas estructurales agravadas por la pandemia y el golpe económico asociado, puede ser una oportunidad para adoptar ajustes fiscales difíciles (Alesina y Drazen, 1991) pues los costos de la inacción se incrementan y quienes se habrían resistido po-

drían estar dispuestos a contribuir. En la historia fiscal colombiana algunas de las medidas más difíciles se han tomado durante, o poco después de, choques económicos significativos (Junguito y Rincón, 2004). En consecuencia, la crítica coyuntura histórica que atravesamos podría ser propicia para adoptar reformas que han fallado o se han evitado en el pasado. Por supuesto, esto no sucede automáticamente: el fracaso del actual gobierno en sacar adelante una reforma tributaria estructural durante la crisis del Covid así lo refleja.

### Gradualidad

Evitando ajustes bruscos para los agentes económicos, la viabilidad de algunos cambios tributarios se puede incrementar. Por ejemplo, si se introducen impuestos a las pensiones más altas, pero no a una tasa plena de inmediato sino creciendo poco a poco a lo largo de varios años hasta llegar a la tasa deseada, los pensionados tendrán un tiempo para ajustar sus patrones de gastos; si se eliminan las exenciones al impuesto de renta de algunos sectores económicos pero con un marchitamiento paulatino de estos beneficios, los empresarios pueden ajustarse sin afectar en el corto plazo sus inversiones y el empleo que generan.

Otra ventaja de periodos de transición hacia un esquema tributario nuevo es que en muchas decisiones económicas las personas tienen un sesgo hacia el presente o present bias (O'Donoghue y Rabin, 2015). Los sacrificios futuros lucen menos dolorosos que los presentes, lo que aumenta la disposición a acogerse a la máxima del “todos ponen” de los acuerdos tributarios.

Un posible costo de la gradualidad es que puede darle tiempo a los grupos afectados a reaccionar, proponiendo e implementando cambios que restablecen sus beneficios. Por esto es importante que la senda de cambio adoptada goce de una buena aceptación política. Para ello es crucial el principio de legitimidad, que tratamos a continuación.



## Legitimidad

La paradoja de la ausencia de legitimidad del pacto fiscal colombiano actual, que requiere a la vez que dificulta los cambios, debe enfrentarse a través de propuestas que inicien por pedir aportes de las capas más privilegiadas entre los privilegiados de la sociedad. Por un lado, esto es consistente con teorías de la justicia tan disímiles como la perspectiva utilitarista (que reconoce que el beneficio social de un mayor ingreso para los más ricos es inferior que el de los más pobres) o la rawlsiana (que tiene como uno de sus principios de justicia no introducir iniquidades en contra de las personas menos aventajadas de la sociedad). Por otro lado, esta aproximación resta peso al argumento (criticable pero que pesa en el debate) que pregunta “¿por qué debo aportar yo cuando aquel, más privilegiado que yo, no pone su parte?”.

Al diseñar una reforma tributaria legítima tampoco puede olvidarse que la “tributación no solo es una manera de recaudar dinero; también es un modo de expresar los valores sociales” (Sandel, 2020). Por ejemplo, un impuesto verde puede recaer nominalmente sobre la empresa que contamina o sobre el consumo de los bienes que produce. Si bien el efecto de esas alternativas en el precio y la demanda del bien gravado puede ser idéntico, la aceptación social de establecer el impuesto en cabeza de la empresa puede ser mayor al transmitir la idea de que estas tienen la obligación social de pagar por los eventuales daños que produzcan. Otros ejemplos de medidas fiscales con un papel expresivo son los impuestos a las megapensiones en Colombia (aunque sean pocas) o reducciones de los gastos asociados a beneficios de los funcionarios públicos (auxilios para gasolina, vehículos, protección superflua). Ninguno de estos impacta al déficit fiscal de manera relevante, pero sí pueden mejorar las percepciones sobre la justicia del sistema y dotar de legitimidad al gobierno que las promueve.

Enlazando este principio con el de gradualidad, es conveniente que la entrada en vigor de las

medidas fiscales inicie con los más privilegiados y se extienda paulatinamente hacia abajo. Por ejemplo, si se trata de aumentar la base gravable para declaración de impuesto a la renta de personas naturales, conviene iniciar por las personas relativamente más ricas e ir descendiendo en la distribución del ingreso.

Quizás ninguna de las reformas tributarias recientemente planteadas ha fracasado más estrepitosamente que la presentada a comienzos de 2021. A primera vista esto es paradójico pues, contrario a algunas anteriores (como las dos que la precedieron), la propuesta incluía muchas de las recomendaciones más ambiciosas de misiones de expertos y habría aumentado sustancialmente la progresividad del sistema tributario. Sin embargo, fue tan ausente su legitimidad y apoyo, que tras el descontento político y en las calles no solamente se cayó la reforma sino el ministro.

A la luz de algunas de las consideraciones anteriores, el desenlace es menos paradójico de lo que parece a primera vista. Es cierto que la propuesta tenía medidas que habrían contribuido a un sistema tributario más progresivo como la compensación del IVA, el incremento en la población obligada a declarar impuesto de la renta personal y el aumento en las tasas marginales de esta tributación. Pero este ímpetu contrastó con la timidez comparativa en pedir la solidaridad de los sectores más privilegiados de los privilegiados de la sociedad (por ejemplo, en renta personal a los centiles más ricos de la población y en renta corporativa a algunos sectores muy beneficiados que conservaban sus incentivos tributarios). Así, violó la condición para la legitimidad de “todos ponen, pero empezando desde arriba”.

Esa legitimidad estaba en entredicho por más razones. El propio gobierno había empujado dos reformas previas que incluían generosas exenciones a grupos económicos. Finalmente, el Ministro de Hacienda había sido señalado de haber participado en esquemas financieros en el exterior que muchos asociaban a estrategias para evadir obligaciones tributarias (como lo

sería posteriormente el Director de la Dian).

Adicionalmente, no se tuvo en cuenta el rol expresivo, ya no de los impuestos, sino de los mensajes políticos. Esta iniciativa fue más discutida con los gremios económicos, asociados al establecimiento y grupos de interés, que con la sociedad misma y sus representantes políticos. Baste decir que ni el propio presidente ni su partido apoyaron la propuesta de reforma.

Aún con una estrategia que priorice (en el tiempo y en los montos) los aportes de los más privilegiados, el éxito no está garantizado. Primero, precisamente y a la par con su privilegio, estos sectores pueden tener el peso político de oponerse a reformas que los afectan. Segundo, uno de esos grupos privilegiados, son los legisladores mismos. Tercero, en Colombia las capas más ricas de la sociedad no son usuarias asiduas de algunos componentes del gasto público como en otras sociedades. En educación, seguridad, recreación y deporte, suelen acudir a soluciones privadas en lugar de usar la oferta pública (ver Cárdenas, Fergusson y García Villegas, 2021, para el caso de la educación). Esto reduce los beneficios que perciben de sus aportes al erario público y en consecuencia su disponibilidad a pagar impuestos (Giaccobasso, Nathan, Perez-Truglia, Zentner, 2022).

### Caminos de menor resistencia o “*low hanging fruits*”

Hay una ventaja de que el sistema tributario colombiano tenga problemas tan serios: hay cambios en donde los dilemas que se enfrentarían en un sistema más perfeccionado no son tan latentes. Por ejemplo, es común en las medidas tributarias enfrentarse a un dilema entre eficiencia y equidad o justicia: si redistribuyo cargas en favor de los menos favorecidos, puedo hacerlo pero a costa de la eficiencia de la economía (por ejemplo, porque implica gravar a sectores especialmente dinámicos). Sin embargo, en el caso colombiano hay fallas en el código tributario de tal magnitud que es posible tomar medidas que

sean simultáneamente justas y eficientes. Es el caso de la eliminación (gradual) de exenciones empresariales: nivelan la cancha restituyendo tanto la equidad y justicia horizontal como los incentivos apropiados para el florecimiento de las actividades económicas, y podrían venir acompañadas con una reducción de la tasa general de tributación para las empresas.

Aunque este tipo de cambios generan en todo caso perdedores y por lo tanto enemigos, enfrentan relativamente menor resistencia pues los ganadores potenciales, a quienes es importante empoderar en el proceso, son muchos más. La conclusión es que, como parte de una estrategia para una reforma tributaria exitosa, se les debe dar un papel central a este tipo de oportunidades en el contenido y en la comunicación de la reforma.

## 2. Direcciones de reforma

### Impuestos sobre las empresas

La **reducción de los beneficios tributarios** en los impuestos sobre las empresas debe priorizarse, por varias razones: (i) desnivelan la cancha desmotivando el emprendimiento en sectores perjudicados y protegiendo rentas de los favorecidos, (ii) erosionan el recaudo, (iii) crean un sistema tributario complejo, difícil de administrar, que favorece la evasión y elusión, (iv) la complejidad y el hecho de que estos ingresos ni siquiera entren al fisco dificultan su vigilancia y se convierten en formas opacas y muy persistentes de beneficiar a algunos a costa de los demás, (v) los faltantes en ingresos que generan esos beneficios terminan compensándose con mayores tarifas impositivas para el grueso de los sectores, (vi) reducirlos coincide con la máxima de iniciar reformas con los más privilegiados pues se trata de sectores empresariales que reciben generosos descuentos que pagan los demás contribuyentes.

Aplicando el principio de gradualidad, proponemos **un marchitamiento de toda renta exenta, descuento, o tasa diferencial**. Con un horizon-

te de aplicación de 6 años, en el año de aprobación de la reforma, año 1, los contribuyentes continuarían conservando el 100 % del beneficio de las normas vigentes. Para el año 2, este porcentaje caería al 80 %, en el año 3 al 60 % y así sucesivamente hasta quedar eliminado el beneficio del año 6 en adelante.

**Simultáneo a esta eliminación, debe haber un procedimiento más exigente para establecer cualquier nuevo beneficio** que reconozca que hay algunos beneficios tributarios que pueden ser importantes pero destaque que deben ser la excepción más que la regla. La Comisión de expertos habla de crear una comisión independiente que evalúe los costos y beneficios de las exenciones. El Banco Mundial (2022) propone crear un Consejo de Ministros para realizar un Informe de Gastos, donde podrían entrar las exenciones (apoyados técnicamente en el Consejo Superior de Política Fiscal--Confis-- y un Comité Técnico). Cualquiera sea el diseño, será crucial garantizar tanto la verdadera independencia de quienes analicen los méritos y costos de los beneficios, como la publicidad suficiente de los resultados al informar el debate público y legislativo.

Los cálculos de Fedesarrollo (2021) sugieren que eliminar exenciones empresariales aumentaría el recaudo en cerca 0,3 % del PIB. Incorporar además el 20 % de los ingresos no constitutivos de renta para gravarlos a la tasa estatutaria genera un recaudo adicional del 0,25 % del PIB. En consecuencia, teniendo presente que la opacidad de la información pública de la Dian puede conducir a subestimaciones del recaudo perdido y que el ejercicio contempla solo el 20 % de ingresos no constitutivos de renta, parece conservador suponer un ingreso adicional de 0,55 % del PIB (0,3+0,25) como resultado de la propuesta.

**Paralelo a esta reducción de exenciones proponemos la reducción gradual, en un mismo número de años, de la tarifa general de renta corporativa** hasta un 30 %: 35 % como

actualmente en el año 1, 34 % en el año 2, y así hasta 30 % del año 6 en adelante. Usando estimativos del propio gobierno reportados en la exposición de motivos de la Ley de Crecimiento y de la posterior Ley de Inversión Social, una reducción del 35 al 30 % tendría un costo de entre un 0,75 % y un 1 % del PIB.

Los impuestos territoriales sobre las empresas son tratados en la [Nota Macroeconómica No. 41](#). **Coincidimos con la necesidad de reformar el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) para convertirlo en un impuesto de renta empresarial local.** Actualmente, el excesivo costo del ICA para algunas empresas se compensa, al costo de crear un choque en el recaudo nacional versus local, permitiendo un descuento del 50 % de su valor al liquidar el impuesto de renta empresarial. **Paralelo entonces a esa reforma, debería eliminarse el descuento de ICA**, lo que implicaría un aumento en el recaudo aproximado de 0,5 % del PIB, según Fedesarrollo (Lora y Mejía, 2021).

Finalmente, para avanzar en la tributación sobre las plataformas digitales acogemos la propuesta implementada en otros países de un impuesto sobre sus ingresos brutos del 3 % que no solo ayuda a corregir la inequidad horizontal dado que no les aplica el impuesto de renta, sino que podría recoger cerca de 0,1 % del PIB según cálculos de Fedesarrollo (Lora y Mejía, 2021).

### Impuestos sobre las personas

La medida fundamental consiste **en reducir las deducciones y los ingresos no constitutivos de renta** que amplían la diferencia entre la tasa estatutaria y la tasa efectiva. Esas reglas actuales son regresivas por partida doble: primero, son los hogares más ricos los que pueden acceder a estos descuentos y, segundo, hay exclusiones y deducciones definidas o limitadas a un **porcentaje** del ingreso del contribuyente, favoreciendo más a aquellos con mayores ingresos.



Las pensiones en Colombia no están sujetas al pago de impuestos a las rentas personales. Eso debe reformarse: **los ingresos por pensiones deben entrar en la declaración de renta como cualquier otro ingreso laboral** de manera que la progresividad y los puntos a partir de los cuales se tributa, sean aplicados también a ese rubro. (Para una discusión sobre reforma pensional en Colombia, ver [Nota Macroeconómica No. 35](#)).

A pesar de que sería una minoría privilegiada—no solo por tener pensión sino una suficientemente alta como para pagar impuestos de renta—este impuesto en el debate público tiene una enorme oposición. Hay un frente en que esa oposición tiene justificación: un impuesto que de un día para el otro rompa esa senda implica ajustes financieros en algunos hogares.

**Nuestra sugerencia, es que todas las pensiones terminen siendo parte de los ingresos personales sujetos a pago de impuestos de las personas naturales pero con una transición paulatina en la que en un periodo de diez años se van incorporando los ingresos sujetos al impuesto: en el primer año, el diez por ciento del valor de la pensión entra a la base tributaria susceptible de pagar ese impuesto, en el segundo el veinte y así sucesivamente hasta completar el total una década más tarde.**

Hacerlo de esta forma logra que en los primeros años solo aquellos que reciben pensiones realmente altas empiecen a pagar (sobre una fracción de su pensión) pues solo ellos superarán los umbrales que los hacen sujetos del impuesto. De nuevo, esto aborda el punto sobre la legitimidad de la reforma. Los que están en la parte inferior de la distribución de pensiones pero que en todo caso son suficientemente altas como para ser sujetos del impuesto, solo empezarán a pagar varios años más tarde cuando el porcentaje sujeto al pago los empuje por encima de ese umbral. Si las pensiones entran a pagar renta de la misma manera que los ingresos laborales, el recaudo estimado por Fedesarrollo (2021) sería cercano a 0,5 % del PIB.

**Los dividendos recibidos por las personas naturales también deberían entrar a tributar como cualquier otro ingreso.** En Colombia pagan una tasa plana de 10 % si superan un umbral, haciendo que no haya ninguna progresividad en las obligaciones tributarias asociadas a esos ingresos. Esta propuesta suele ser rebatida con el argumento de que como la empresa ya pagó impuesto sobre la renta, cobrar sobre los dividendos a las personas es “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 poco (y sin progresividad) en la renta a las personas. Además, como ya describimos, estamos proponiendo una reducción en la tarifa de la renta empresarial. Los estimativos sobre el recaudo que representaría incluir los dividendos en la renta de las personas según Fedesarrollo (2021) son cercanos a 0,11 % del PIB. Una medida de este estilo requiere, para que sea efectiva, cerrar los boquetes por los que se puedan tramitar esos dividendos. Por ejemplo, que la posibilidad de cobrarlos con una empresa de papel que luego efectúe los gastos de la persona dueña sin pasar por su declaración de ingresos quede proscrita y/o investigada.

Otra característica indeseable del estatuto en el impuesto a personas es que el nivel desde el que se declara renta es muy alto comparado con el ingreso medio del país y los recursos que se pueden descontar son proporcionales al ingreso en lugar de ser de suma fija como lo son en buena parte del mundo. Aumentar la base gravable, **incorporando a nuevos contribuyentes que hoy no deben declarar y pagar el impuesto de renta personal** es una reforma deseable por varios motivos: (i) fomenta la cultura tributaria; (ii) porque aún cuando estos hogares necesariamente deberán pagar montos modestos o incluso tendrán saldos a favor del contribuyente, establecerán una relación con la Dian y quedarán bajo sus registros cuando sus ingresos aumenten y, en proporción, sus obligaciones tributarias; (iii) pese a que no se trate de hogares que cuen-

ten con holgados recursos económicos, sí son relativamente privilegiados en Colombia.

Nuestra propuesta en este frente se acoge a la reciente sugerencia del Banco Mundial (2022). **La meta en ampliación de la base que tributa debería llegar en el corto plazo al 20 % más rico.** El Banco Mundial calcula que eso se puede alcanzar eliminando todas las deducciones a un solo máximo monto fijo de 900 UVT anuales (cerca de 35 millones de pesos). De esa manera, solo personas con ingresos de más de 3 millones al mes empezarían a tributar, y solo sobre el monto por encima de esa cifra. Si la tasa marginal de ese primer escalón fuera de 5 %, individuos con ingresos de hasta cinco millones al mes pagarían tasas efectivas cercanas a 2 % de su ingreso. Para las personas con ingresos por encima de ese nivel la tasa efectiva subiría y quedaría más cercana a la marginal, otro cambio deseable.

Estos cambios, de acuerdo al Banco Mundial, reportarían un incremento en el recaudo de 1,2 % del PIB; tendrían, al quitar deducciones tan generosas en la renta personal, efectos positivos en la progresividad del impuesto y acortarían la distancia que hay entre impuestos de renta empresarial y personal. Así, habría mayores incentivos a que muchos trabajadores independientes formalicen sus negocios en forma de empresas constituidas.

De nuevo, esta reforma requiere gradualidad y que su aplicación comience por los más privilegiados. Proponemos calcular la renta líquida gravable con y sin la reforma (llamemos a esos dos escenarios renta B y renta A, respectivamente). Luego, en el año 1 tras la aprobación de la reforma, la renta personal líquida pertinente sería 100 % la renta A (no habría cambio), en el año 2 sería el promedio ponderado tomando en un 80 % la renta A y en un 20% la renta B, en el año 3 el promedio ponderado tomando en un 60 % la renta A y en un 40 % la renta B, y así sucesivamente hasta tomar en un 100% la renta B del año 6 en adelante.

Otro de los impuestos que puede generar un recaudo importante y aumenta la progresividad del sistema es el impuesto al patrimonio. **Nuestra propuesta es comenzar a cobrar por patrimonios por encima de 1.000 millones, sin derecho a descuentos adicionales.** La tarifa debe ser marginal, es decir, se tributa por el monto por encima de ese límite. La tasa que proponemos es progresiva y arranca en 0,5 %, sube de 1 % para patrimonios mayores a 3.000 millones y a 2 % para el tramo del patrimonio mayor a 5.000 millones. **Con estos datos, basados en cálculos hechos por el Banco Mundial (2022), estimamos un recaudo cercano a 1 % del PIB.**

## IVA

El potencial de recaudo de unificar por lo alto las tarifas de IVA dispersas que en la actualidad tiene Colombia es significativo y hace ver pequeños los esfuerzos en otras áreas. A pesar de esto, **nuestra sugerencia es que los cambios al IVA se hagan en una reforma posterior de los ajustes y sin mezclarlos con los demás tributos.** La evidencia reciente de los intentos de reforma muestra que los grupos interesados utilizan exitosamente la oposición popular al IVA, para frenar no solo esos cambios sino entorpecer otras reformas.

Hay un solo aspecto del IVA que proponemos reformar en la primera fase: **los tres días sin IVA**, creados por este gobierno. Hay varias **razones para proponer su desmonte**: (i) un enorme esfuerzo del gobierno por armar las listas de bienes y montos que son sujetos de la rebaja y su posterior verificación que ciertamente tendría mejores usos; (ii) una pérdida de legitimidad tributaria: normaliza días en que no cumplimos con nuestros compromisos para financiar los bienes públicos; (iii) quienes más se benefician de esos descuentos son los de más ingreso, introduciendo otro capítulo regresivo al estatuto; (iv) erosiona el recaudo; (v) desata estrategias de los comercios para facturar los bienes el día del descuento ahondando esa erosión; (vi) las fechas

de los tres días las decide discrecionalmente el gobierno lo que abrió otro frente de manipulación política de la política fiscal: en 2022, dos de los tres días coinciden con los fines de semana en que hay elecciones generales.

### Impuestos Verdes

Colombia cobra pocos impuestos verdes: hay espacio amplio de mejora para que los precios señalen mejor los costos ambientales del consumo de los combustibles fósiles. Hay al menos cuatro rutas de avance en este frente.

(i) el carbón, el combustible cuyo consumo tiene mayores consecuencias sobre el cambio climático, está de manera insólita por fuera de la lista de los que pagan impuesto al carbono. **Tiene que ser incluido con la misma tarifa por tonelada de carbono equivalente.** Incluir al carbón en la lista duplicaría los fondos recogidos por impuesto al carbono.

(ii) las tarifas cobradas en Colombia por emisiones de carbono son muy bajas comparadas con el contexto internacional. Una transición paulatina hacia tarifas significativamente más altas sería coherente con los compromisos colombianos alrededor del cambio climático. Para alcanzar tarifas por tonelada emitida de países con tarifas como las de Canadá o el Reino Unido (tarifas de mitad de tabla entre los países que las tienen), **Colombia tiene espacio para cuadruplicarlas en esa transición.**

(iii) los impuestos verdes requieren coherencia: gastar más de 30 billones del recaudo nacional subsidiando el consumo de combustibles como ocurrirá este año (CARF, 2022) es un exabrupto. El problema del fondo de estabilización de los precios del combustible, fuente de ese gasto, es la discrecionalidad del gobierno para aplicar o no la fórmula para esos precios y los usos electorales y políticos que terminan primando. **La solución de fondo pasa por impedir la discrecionalidad** que actualmente tiene el gobierno en el diseño y aplicación de la fórmula de cálculo. Pro-

ponemos dos alternativas que llevan a un destino similar: hay estabilización del precio pero solo la establecida en la fórmula. La **primera** pasa por registrar **en la ley** misma la fórmula que acordemos para determinar estos precios. Escrita en la ley la fórmula la discrecionalidad desaparece. La **segunda** alternativa es mantener en el gobierno el diseño de la regla de estabilización pero con dos características: (i), un límite a los ajustes de esa fórmula (por ej. que la ley solo permita actualizarla cada 5 años); (ii) que si **el gobierno determina un precio de los combustibles por debajo de lo establecido por la regla, entra en acción un “impuesto complementario de carbono”** cuyo monto se ajusta para compensar ese faltante en el precio por galón. Así, no habría razón para no aplicar la fórmula. La implementación total de esta propuesta requiere de un periodo de transición prudente.

(iv) El país haría bien en **retomar la discusión sobre impuestos a los productos plásticos de un solo uso con una base gravable basada en el peso del empaque.**

### Impuestos saludables

Cerca de cincuenta países ya cuentan con impuestos saludables que buscan encarecer el consumo de alimentos con altos contenidos de azúcar o sodio o que sean ultraprocesados. Colombia debe abordar de nuevo ese debate. **Proponemos que, siguiendo la práctica de muchos países y la experiencia acumulada, el impuesto sea creciente en las cantidades de azúcar (sodio, etc.) pero que el pago no esté en manos del comercio sino de la industria productora.** Eso puede hacer más directos los incentivos a producir alternativas saludables; facilita los retos logísticos de hacer el cobro sobre la base de contenidos insalubres y no sobre precios del bien y tiene una ventaja en el debate público: los ciudadanos perciben que ese impuesto está a cargo del productor, no del consumidor y eso puede limar la oposición al cobro.



Resumiendo:

En la tabla reportada a continuación listamos las principales reformas discutidas junto con los estimativos de su impacto en el recaudo, en los casos en que los datos disponibles nos permitieron ese cálculo. Un estatuto como el propuesto corregiría varias de las características indeseables de nuestro estatuto y recaudaría, una vez terminado el horizonte de aplicación, más de 3 % del PIB adicional al año.

**Resumen de propuestas, horizonte de aplicación y recaudo aproximado esperado**

Propuesta de reforma	Horizonte de aplicación	Recaudo o costo fiscal estimado, como porcentaje del PIB
Marchitamiento gradual de toda renta exenta, descuento, o tasa diferencial en el Impuesto de Renta a las Personas Jurídicas.	6 años	0.55 %
Establecer un nuevo procedimiento más exigente para establecer cualquier beneficio.	Inmediato	-n.d.
Reducción de la tarifa general de renta corporativa hasta un 30 %	6 años	-0.875 %
Convertir el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en un impuesto de renta empresarial local.	Inmediato	+n.d.
Eliminar el descuento de ICA.	Inmediato	0.50 %
Incorporar las pensiones a los ingresos personales sujetos a pago de impuestos de las personas naturales	10 años	0.50 %
Dividendos recibidos por las personas naturales entran a tributar como cualquier otro ingreso.	Inmediato	0.11 %
Eliminar todas las deducciones de la renta personal a un solo máximo monto fijo de 900 UVT anuales.	6 años	1.20 %
Tasa marginal progresiva sobre patrimonios por encima de 1000 millones sin derecho a descuentos adicionales.	Inmediato	1 %
Eliminar los días sin IVA.	Inmediato	0.05 %
Gravar al carbón con la misma tarifa por tonelada de carbono equivalente que a los demás combustibles fósiles y cuadruplicar las tarifa sobre tonelada de CO2 emitida.	Paulatino	0.12 %
Impuestos a los productos plásticos de un solo uso con una base gravable basada en el peso del empaque.	Inmediato	+n.d.
Impuesto a las industrias productoras de alimentos ultraprocesados, creciente en las cantidades de azúcar, sodio, etc.	Inmediato	0.08 %
<b>Total</b>		<b>3.23 %</b>
Crear un impuesto complementario al carbono / eliminar el subsidio sistemático a los combustibles	Paulatino	2 %*

**+n.d.:** no hay cálculos disponibles, pero se espera que la política aumente el recaudo. **-n.d.:** no hay cálculos disponibles, pero se espera que la política reduzca el recaudo o represente un gasto. \*En 2022, con los precios observados del petróleo y del combustible, el subsidio bordeará el 3 % del PIB. Una parte de eso, si el incremento en el precio internacional observado es transitorio, seguiría siendo parte del subsidio aún si aplicamos las sugerencias del texto. Dejamos tentativamente en 2 % del PIB el ahorro en un año como el actual, pero debe ser claro que ese monto fluctuará en función de la fórmula que usemos para estabilizar el precio y del precio internacional. El 2 % no debe ser interpretado como un recaudo que ocurriría año tras año con esa reforma sino como el que habría podido haber en un año con las características de 2022. Por esa razón lo dejamos por fuera del **Total**.

## Referencias

- Alesina, Alberto & Allan Drazen, 1991. "Why Are Stabilizations Delayed?," American Economic Review, 81(5): 1170-1188.
- Arboleda, David Enrique & Leopoldo Fergusson, 2020. Comments for "Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios". Disponible en: <https://www.leopoldofergusson.com/single-post/comentarios-a-la-comisi%C3%B3n-para-beneficios-tributarios>
- Banco Mundial, 2022. Revisión de las finanzas públicas de Colombia. Washington, DC: Banco Mundial.
- Becerra, O., Eslava, M., Pérez-Reyna, D. & Zuleta, H, 2022. Regresivo, excluyente e ineficiente ¿qué hacer con el sistema de pensiones?. Nota Macroeconómica No. 35. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/56381/nota-macroeconomica-35.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cárdenas, Juan Camilo, Fergusson, Leopoldo & Mauricio García Villegas, 2021. La Quinta Puerta, Bogotá: Planeta.
- CARF, Comité autónomo de la Regla Fiscal, 2022. Pronunciamiento sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). [https://www.irc.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-193235%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.irc.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-193235%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021. Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. Disponible en: <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>
- Fergusson, L. & M. Hofstetter. (2022), El sistema tributario colombiano: diagnóstico y opciones de reforma. PNUD.
- Fergusson, L., Molina, C. A., & Robinson, J. A. (2022). The weak state trap. *Economica*, 89(354): 293-331.
- Lora, Eduardo & Luis Fernando Mejía (editores), 2021. Reformas para una Colombia post-COVID-19. Hacia un nuevo contrato social. Bogotá: Fedesarrollo.
- Giacobasso, Matias, Brad C. Nathan, Ricardo Perez-Truglia, & Alejandro Zentner, 2022. "Where Do My Tax Dollars Go? Tax Morale Effects of Perceived Government Spending". NBER Working Paper No. w29789.
- Junguito, Roberto & Hernán Rincón, 2004. "La política fiscal en el siglo XX en Colombia: una visión global," *Coyuntura Económica*, 34(2): 53-75.
- O'Donoghue, Ted, & Matthew Rabin, 2015. "Present Bias: Lessons Learned and to Be Learned." *American Economic Review*, 105(5): 273-79.
- Sandel, Michael, 2020. "What Liberals Get Wrong About Work", In *The Atlantic*, September 2.
- Tax Complexity Index, 2022. Disponible en: <https://www.taxcomplexity.org/>
- Zuleta, H., Nupia, O., Pérez-Reyna, D. & Hurtado, J, 2022. Sistema tributario territorial. Nota Macroeconómica No.41. Disponible en <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/57245/nota-macroeconomica-41.pdf>



## Nota Macroeconómica No.43

Facultad de Economía - Universidad de los Andes

Marcela Eslava | Decana, Facultad de Economía

Leopoldo Fergusson | Director CEDE, Facultad de Economía

**Autores:** Leopoldo Fergusson y Marc Hofstetter.

Le agradecemos a David Arboleda su estupenda colaboración en la elaboración de este documento y a Andrés Zambrano sus comentarios. En este artículo utilizamos ideas y cálculos que publicamos en un documento más largo y detallado: Fergusson, L. y M. Hofstetter. (2022), El sistema tributario colombiano: diagnóstico y opciones de reforma. PNUD.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación

Reconocimiento como Universidad:

Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento personería jurídica:

Resolución 28 del 23 de febrero

 Universidad de  
**los Andes**  
Colombia

Facultad  
de Economía

**CEDE**

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico



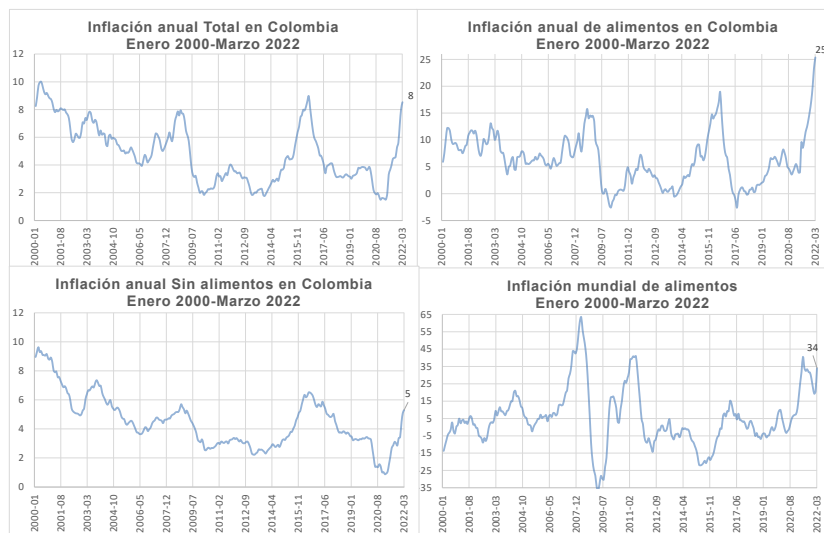
La creciente inflación ha golpeado con fuerza a buena parte del hemisferio occidental y a Europa. En Colombia, aunque ha permeado el costo de toda la canasta familiar, el incremento se ha visto especialmente en el sector de alimentos, que afecta de manera más fuerte a la población pobre y vulnerable. La acción del gobierno se debe enfocar en ayudas sociales a esos sectores y en un recorte del déficit fiscal. El Banco de la República debe seguir normalizando su política monetaria con cautela y usar su capital reputacional para contrarrestar las expectativas de inflación, sin descartar medidas más agresivas en caso de que la inflación se demore en tocar techo.

Al momento de escribir esta nota la inflación en Colombia supera el 8 % y podría, por primera vez en el siglo XXI, alcanzar registros de dos dígitos. El incremento y su velocidad han sorprendido: en marzo de 2021, la inflación anual era de 1,5 %; en abril de 2021, en su [informe al Congreso](#), la Junta del Banco de la República afirmaba que la “persistencia de amplios excesos de capacidad productiva y una indexación de precios a tasas bajas deberían mantener la inflación al consumidor por debajo de la meta del 3,0 % a lo largo de 2021. Las expectativas de inflación apuntan en la misma dirección”.

El actual problema inflacionario de Colombia tiene en el sector de alimentos uno de sus principales motores. Como lo muestra el gráfico 1 (panel superior derecho), a marzo de 2022, la inflación anual de alimentos en Colombia supera el 25 %, máximo pico del siglo. Pero ese, el de la inflación alimentaria, no es un fenómeno colombiano sino global: la inflación mundial de alimentos completa doce meses con incrementos anuales por encima de 20 % y el último dato, de 34 % en marzo de 2022, supera con creces

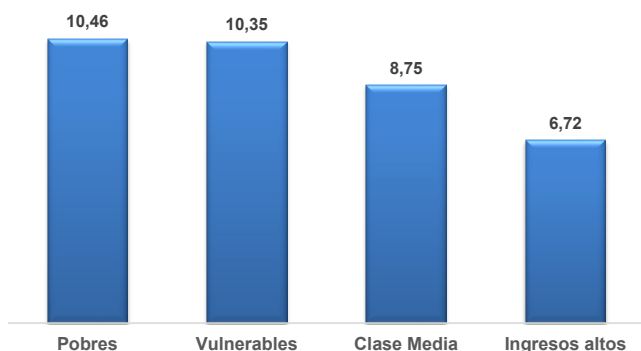
su análogo colombiano (panel inferior derecho, gráfica 1). Cabe decir, sin embargo, que si bien en Colombia el sector de alimentos es el que reporta mayor inflación, los incrementos de precios se han generalizado. El último dato disponible de la inflación colombiana excluyendo de su cálculo al sector de alimentos es de más de 5 %, con una aceleración sin precedente en las últimas dos décadas (panel inferior izquierdo, gráfica 1).

**Gráfica 1. Inflación total, con alimentos y sin alimentos de Colombia; Inflación mundial de alimentos.**



En Colombia, los incrementos en precios han sido particularmente duros para los sectores más pobres de la sociedad, donde el rubro de alimentos tiene una ponderación en la canasta de consumo más acentuada. Así, mientras la inflación de la población de ingresos altos en los doce meses más recientes llega a 6,7 %, la de los segmentos pobres alcanza 10,5 % (Gráfica 2).

**Gráfica 2. Inflación anual Colombia Marzo 2022, niveles de ingreso**

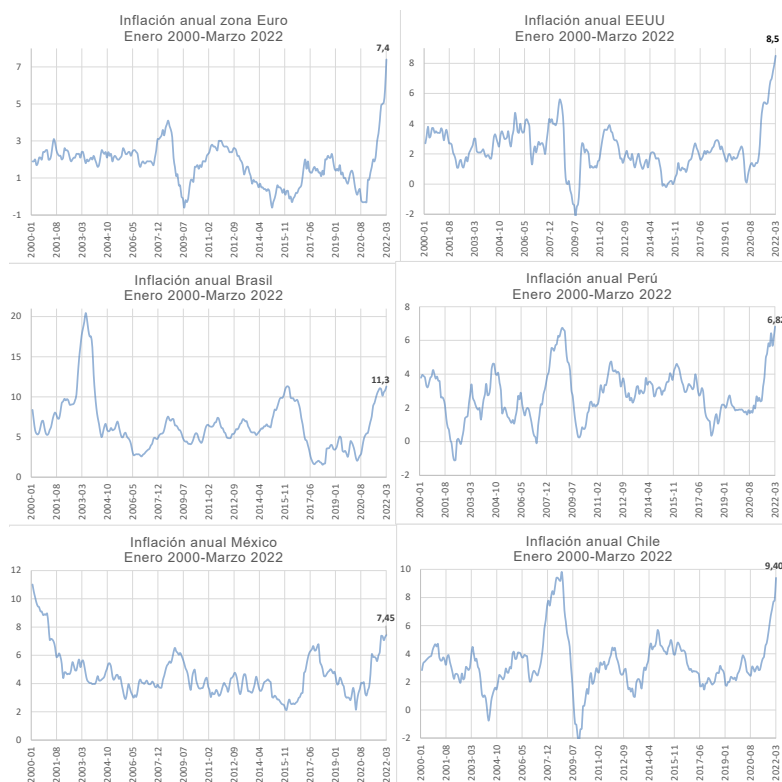


Elaboración de los autores con información del DANE, Banco de la República y FAO.

Los altos registros inflacionarios han permeado a buena parte del Hemisferio Occidental y Europa. Como lo muestra la gráfica 3, los cuatro países grandes de América Latina que utilizan un esquema monetario de objetivos inflacionarios como Colombia, comparten una subida veloz, que aún no se revierte. Lo mismo ocurre con los registros de la zona Euro—con récords inflacionarios desde la creación de la moneda común—y Estados Unidos, donde los recientes registros son los más elevados desde comienzos de los años 80 del siglo pasado y tampoco han tocado techo.

En resumen, hay cuatro hechos concretos. (i) **Colombia tiene una creciente inflación general**, pero (ii) **especialmente dura en el sector de alimentos**. Esa combinación hace que (iii) **los efectos se sientan con más fuerza en los sectores pobres y vulnerables** de la población donde el consumo de alimentos acapara una

**Gráfica 3. Inflación anual de Chile, México, Brasil, Perú, Eurozona y Estados Unidos.**



Elaboración propia con datos publicados en los respectivos Bancos Centrales.

porción mayor de los ingresos. (iv) **La creciente inflación afecta con fuerza a buena parte del Hemisferio Occidental y a Europa.**

### ¿Qué medidas ha tomado Colombia?

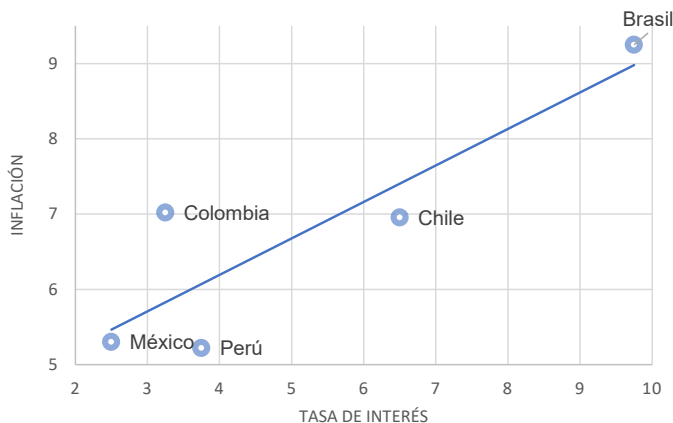
Para contrarrestar la inflación alta, Colombia ha (i) incrementado la tasa de interés de política monetaria; (ii) reducido aranceles a insumos de producción de alimentos (iii) reprimido los precios de los combustibles.

### Política monetaria

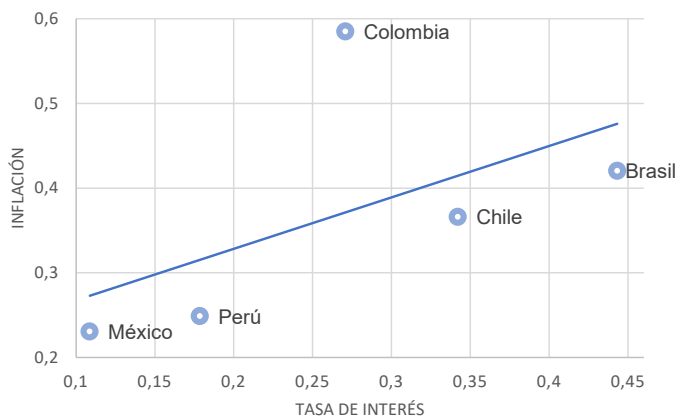
El Banco del República ha venido subiendo la tasa de interés de política en un esfuerzo para contener las presiones inflacionarias y las expectativas de inflación. En el gráfico 4, reportamos los incrementos en inflación contra aquellos de la tasa de interés desde el momento en que la respectiva tasa de inflación (de Colombia y

de cuatro países grandes de la región con esquemas monetarios similares) empezó a subir durante la pandemia.

**Gráfica 4a. Incremento total de inflación y de tasa de interés, desde que inflación empezó a crecer**



**Gráfica 4b. Incremento mensual promedio de inflación y tasa de interés, desde que la respectiva inflación empezó a crecer**

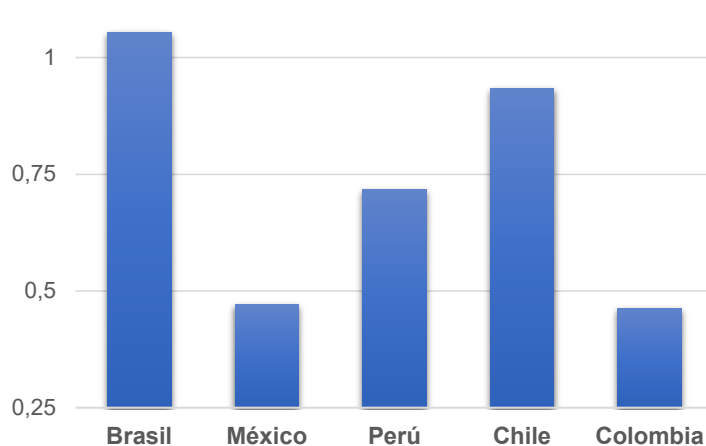


El panel de la Gráfica 4a muestra que Colombia tiene, con un incremento total de 7 puntos porcentuales, el segundo mayor aumento total de la inflación a la par del chileno, por debajo de Brasil y por encima de México y Perú. En el frente de incrementos de tasa de interés desde ese punto de inflexión, Colombia es el segundo que menos la ha ajustado.

Hay otro factor que distingue a Colombia de sus pares: su incremento en la inflación empezó varios meses más tarde—mientras los otros 4

países llevan entre 19 y 23 meses con la inflación en subida, Colombia apenas completa un año. El panel de la Gráfica 4b muestra cómo lucen los respectivos incrementos en su velocidad promedio desde el punto de inflexión de la inflación. Vista de esa manera, la reacción de política monetaria colombiana es intermedia—a razón de un poco más de 25 puntos básicos de incremento por mes—pero en cambio la velocidad de la inflación es considerablemente más alta que en los pares regionales. Los ajustes en tasa de interés en relación a su propio incremento de inflación han sido significativamente menores que en Brasil, Chile y Perú. El punto lo enfatizamos en el siguiente gráfico. Brasil y Chile han perseguido la inflación con incrementos casi proporcionales en sus tasas de política. Colombia y México, al otro lado del espectro, tienen incrementos en la inflación que doblan los de sus tasas de interés:

**Gráfico 5. Incremento relativo de la tasa de interés respecto al de la inflación**



Elaboración propia con datos publicados en los respectivos Bancos Centrales.

### Reducciones arancelarias

El gobierno ha venido reduciendo los aranceles a insumos de producción de alimentos. [Corficolombiana](#) estima que el impacto de esta medida ayudará a bajar poco la inflación, debido a que varios de los insumos que más han aumentado de precio recientemente ya estaban a niveles bajos. Además, el decreto baja los aran-



celes de manera temporal, y eso puede evitar que haya incentivos para que productores disminuyan su precio de venta.

### Represión en precios de los combustibles

Colombia tiene un fondo de estabilización de precios de los combustibles (FEPC) diseñado para evitar que la volatilidad en los precios internacionales de esos mercados se trasladen a los precios de los combustibles al consumidor. En la práctica, el fondo se ha convertido en una fuente de subsidios a los combustibles. Cálculos [recientes](#) indican que en 2021 esos subsidios fueron de más de diez billones de pesos—cerca de 1 % del PIB. En ese año claramente no había razones relacionadas con inflación para mantener el subsidio. Para 2022, en medio de una contienda electoral, luce poco probable que el gobierno dé pasos serios para sincerar esos precios. Ese hecho, sumado a que los precios del petróleo—tras el estallido de la guerra en Ucrania—están en niveles muy superiores a los de 2021, hacen prever que en 2022 los montos subsidiados serán aún mayores y se tripliquen a cifras cercanas a 3 % del PIB. Si bien mantener los combustibles subsidiados tiene consecuencias fiscales y ambientales de hondo calado y es cierto que esos recursos con certeza tendrían mejores destinos en otros frentes de la política pública, para efectos de la inflación, esa represión ha evitado en esta coyuntura prender otro motor que habría empujado los incrementos de precios. Cálculos de [Rincón \(2010\)](#) cuya extrapolación hay que interpretar con cautela porque fueron hechos hace más de una década, sugieren que por cada 10% de incremento en el precio de los combustibles, la inflación sube en 0,85 %. Como la represión de precios de combustibles vía no haber seguido la [fórmula](#) implica a hoy un desfase en los precios finales cercanos a 20 %, la inflación total podría estar ya superando los dos dígitos si el subsidio a la gasolina no existiera. (La Nota Macroeconómica #43, presenta una propuesta concreta de política pública relacionada con precios de combustibles).

### Malas ideas: ¿qué **NO** hacer para combatir la inflación?

#### Aumentar aranceles a los alimentos

Algunos sectores políticos han propuesto aumentar los aranceles a los alimentos. Argumentan que restringir la competencia externa aumentaría la producción local y los precios caerían. Eso es falso: por un lado, la oferta de alimentos importada sigue siendo pequeña en relación al consumo total y, por tanto, aún si los precios de esos bienes cayeran, su impacto sobre la inflación sería imperceptible. Por otro lado, subir aranceles reduciría la competencia y la oferta total disponible localmente. Eso empujará los precios de esos bienes hacia arriba, no hacia abajo.

#### Control de precios

No hay ninguna evidencia que permita concluir que el actual escenario de inflación sea la consecuencia de un brote anticompetitivo que justifique una intervención de precios. Los controles de precios pueden tener efectos perversos: pueden [empujar](#) al sector comercial y empresarial a repensar sus productos para hacerle el quite a los listados burocráticos; en otros casos, la oferta de bienes y servicios—contrario a lo que se querría— puede [colapsar](#) y la reducida producción termina nutriendo un mercado negro a precios aún más altos. En casos menos dramáticos, lo que hace la medida es reprimir [temporalmente los incrementos](#), pero una vez estas restricciones se levantan, también lo hace la inflación.

#### Dolarizar

La inflación de un país que dolariza se asemejará a la de Estados Unidos. Pero dolarizar tiene muchas más implicaciones: se incrementaría el intercambio comercial con los países que comparten esa moneda; el país renuncia a usar el instrumental monetario propio para lidiar con los vaivenes económicos locales lo cual puede resultar muy costoso si en alguna coyuntura las

necesidades monetarias locales no calzan con las del Emisor de Estados Unidos; también sacrificamos las utilidades presentes y futuras del Banco Central que se quedaría sin las reservas internacionales que las alimentan. Aún sin meter en la ecuación las consideraciones políticas y culturales de la moneda propia, sería una ligereza tomar una decisión con tantas implicaciones de hondo calado, motivados únicamente por el calor de una fogata inflacionaria temporal que, en este caso, además, comparte Estados Unidos.

### Restringir exportaciones

Argumentan quienes lo proponen que, al no exportar algunos productos, aumentará su oferta local y sus precios disminuirán. Para que esta política funcione, las empresas que exportan deberían seguir produciendo lo mismo tras la prohibición. Esto no necesariamente va a ocurrir. En [Argentina](#), donde se ha implementado esta política, la producción ha disminuido. Finalmente, el reto que tiene el Estado es abrir mercados a nuestras empresas, no cerrarlos. Con las enormes dificultades que entraña abrir esos mercados, una vez cerrados serán copados por otros y habremos dejado secuelas imborrables sobre nuestra capacidad de generar ingresos y empleo.

### ¿Qué hacer?

#### Banco de la República

El proceso de **normalización de la política monetaria habrá de continuar**. Si el crecimiento de la actividad sigue la senda proyectada—por ejemplo, el FMI la estima en 5,8 % al final de 2022—la actividad se habrá acercado a su potencial y no será necesario mantener impulsos monetarios que se pusieron en marcha durante la pandemia y que aún no terminamos de retirar. La aproximación cauta de ese proceso que ha seguido el Banco debería mantenerse: debe ser cauta porque la inflación no es consecuencia de excesos de demanda, sino de desbarajustes de oferta, principalmente externos. Es cierto que

esa inflación, aún con esas causas, se puede trasladar a otros bienes y servicios y terminar indexada en precios futuros, en las expectativas de inflación e incrementos de salarios. Por eso la normalización debe continuar para dejar la munición del Banco alistada en caso de que requiera entrar a apagar esa espiral.

El Banco ha acumulado un buen **capital reputacional** desde su independencia. En lo que va corrido de siglo la inflación ha estado en un dígito, en contraste con varias décadas seguidas en dos dígitos al final del siglo pasado. Esa reputación, utilizada activamente, puede ayudar a **contener las expectativas de inflación y facilitar una desinflación menos dolorosa que la conseguida sólo con ascensores para la tasa de interés**. En esta coyuntura, el Banco debe desplegar una estrategia de **comunicación a gran escala, con niveles de complejidad ajustados a diferentes públicos**, para contener esas expectativas. Aquí no están solo en juego las expectativas de inflación del sector financiero—que está atento siempre al actuar del Banco Central—sino las de los consumidores y negocios. Llegar a estos es un reto: ninguno leerá las minutas de la junta o los informes de inflación, ni se conectará a las ruedas de prensa del Gerente. Pero atenuar sus expectativas de inflación, por ejemplo, haciéndoles notar el récord inflacionario de los últimos 20 años o enfatizando la meta de inflación que muchos desconocen, tendría grandes réditos en minimizar los costos del proceso desinflacionario.

La coyuntura externa no apunta a que las presiones que impulsaron la inflación se vayan a evaporar pronto. De hecho, algunas pueden empeorar con la guerra en Ucrania y los confinamientos en China. Por eso lucen optimistas las proyecciones que muchos hacen, incluyendo el propio Banco, que indican que entre abril y mayo habremos tocado el techo en inflación y que dentro de doce meses estaremos de regreso a terrenos cercanos al rango meta del Banco. **Si en efecto empiezan a pasar meses sin que la inflación toque el techo**, las aproximaciones menos dolo-

rosas a la desinflación (normalización progresiva de la política y uso de las comunicaciones para afincar las expectativas) habrán llegado a su fin. Si llegamos a ese punto, **procederá seguir con subidas fuertes en un corto periodo de tiempo en las tasas de interés**: la evidencia pasada es clara en señalar que los costos sobre la actividad de bajar la inflación de manera rápida son menores que hacerlo de manera lenta. En ese escenario, la cautela que aplaudimos en la coyuntura actual dejará de ser la estrategia ganadora.

Por último, si en ese momento se observa un recalentamiento del crédito, que por ahora no es evidente, el Banco podría desempolvar medidas como las adoptadas hace 15 años encaminadas a frenar el crédito con encajes más estrictos o provisiones en los tipos de crédito recalentados.

## Gobierno

Mantener el ritmo de los subsidios a los combustibles es totalmente inapropiado: un gobierno que con dificultad recauda el 15 % del PIB no puede gastar la quinta parte de eso subsidiando ese consumo. De a poco, y en contra del objetivo inflacionario, debemos como sociedad asumir el sinceramiento de esos precios. También es necesario que el gobierno reduzca de manera significativa su déficit: con el retorno a la actividad económica potencial, mantener ese grifo tan abierto es inoportuno y contribuye a las fuerzas que nos llevan a la dirección de un recalentamiento. En la nota macroeconómica #43 (Fergusson y Hofstetter, 2022) analizamos las alternativas de cara a futuras reformas tributarias.

El **gobierno también debe evitar** la tentación de contribuir a la espiral de la inflación de precios y salarios, vía **sobre-ajustes de los salarios regulados (como el salario mínimo y los salarios públicos)**. Con el salario mínimo, por ejemplo, es equivocada la visión de que su ajuste generoso es una forma de velar por los más necesitados: aquellos que tienen salarios formales y por tanto acceso al mínimo, hacen parte de la mitad más

privilegiada del país. En cambio, los más pobres y vulnerables, son quienes están en la informalidad, donde no ganan salarios mínimos y a donde previsiblemente caerán más colombianos si el trabajo formal continúa encareciéndose. Donde sí **se requiere** acción decidida para **compensar por la inflación es en las ayudas sociales**, como los programas de adulto mayor o de familias en acción. Como ya señalamos, la inflación ha sido particularmente dura con las familias más pobres por el fuerte incremento en precios de alimentos. **Allí, en las familias más pobres, es donde se requiere el foco de la acción del gobierno.**

## Referencias

- Aparicio, Diego y Cavallo, Alberto (2019). "Targeted Price Controls on Supermarket".
- Aparicio, Diego y Cavallo, Alberto (2019). "Targeted Price Controls on Supermarket Products". Banco de la República (2021). Informe al Congreso. Marzo.
- Blinder, Alan S. y Newton, William J (1981). "The 1971-1974 Controls Program and the Price Level: An Econometric Post-Mortem", NBER Working Paper.
- Comité Autónomo de la Regla Fiscal (2022). "Análisis sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)", Abril. Corficolombiana (2022). "Inflación de alimentos volando: panorama y medidas anunciadas". Marzo.
- Fergusson, L. y M. Hofstetter (2022). Los impuestos en Colombia: ¿Qué, cómo, cuánto y cuándo reformarlos?. Nota Macroeconómica #43, Universidad de los Andes.
- Kurmanaev, Anatoly (2019). "Venezuela's Collapse is the Worst Outside of War in Decades, Economists Say", New York Times, 17 de mayo.



- Melo, Juan Martín (2021). “El brutal impacto de restringir las exportaciones de carne: cayeron la faena, la producción, el consumo y subieron los precios”, Infobae. 3 de septiembre.
- Rincón, H. (2010). “Precios de los combustibles e inflación”, Borradores de Economía 581, Banco de la República de Colombia. Products”.

## Nota Macroeconómica No.42

Facultad de Economía - Universidad de los Andes  
Marcela Eslava | Decana, Facultad de Economía  
Leopoldo Fergusson | Director CEDE, Facultad de Economía

**Autores:** Marc Hofstetter y David Pérez-Reyna.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación  
Reconocimiento como Universidad:  
Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.  
Reconocimiento personería jurídica:  
Resolución 28 del 23 de febrero

Universidad de  
**los Andes**  
Colombia

Facultad  
de Economía

**CEDE**

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico

# El mercado laboral en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para un funcionamiento más equitativo y eficiente

Marzo 2022



Universidad de  
**los Andes**  
Colombia

Facultad  
de Economía

**El mercado laboral en Colombia funciona mal.** Tiene alto desempleo e informalidad, lo que deja a muchos trabajadores colombianos sin adecuada seguridad social. La altísima fracción de trabajadores que trabajan por cuenta propia o en microempresas somete a muchos a inestabilidad laboral y alimenta la baja productividad al desaprovechar las ventajas del capital organizacional. Y los sesgos contra los jóvenes y las mujeres son mayores que en otras economías. Esto se explica por dos problemas de fondo: (i.) una estructura regulatoria del mercado laboral desconectada de la capacidad productiva de la economía, para todos los trabajadores, pero sobre todo para los jóvenes; y (ii.) un esquema de financiación del sistema de seguridad social que recae principalmente sobre el costo del trabajo. El país no puede seguir aplazando las reformas necesarias para que este mercado, en el que se generan los ingresos de los hogares colombianos, sea menos inequitativo e ineficiente. Esas reformas deben hacernos transitar hacia una financiación de la seguridad social menos dependiente del costo del trabajo formal. Para ello es necesario: 1) trasladar progresivamente la carga de la financiación de la seguridad social a la tributación general de personas naturales, en lugar de continuar financiándola con impuestos al trabajo formal; 2) ajustar las contribuciones a pensiones de los trabajadores formales de acuerdo con lo propuesto en la [Nota Macroeconómica 35](#), con la adición de un rediseño progresivo de las contribuciones al Fondo de Garantías de Pensión Mínima; 3) reformular el salario mínimo por días u horas en lugar de en una escala mensual; 4) focalizar reducciones de los costos laboral formales en trabajadores de baja empleabilidad, incluyendo los jóvenes. También es necesario transitar de una política social meramente asistencialista a una que apalanque proyectos de vida autosostenibles para las personas que en algún momento requieren de esas ayudas.

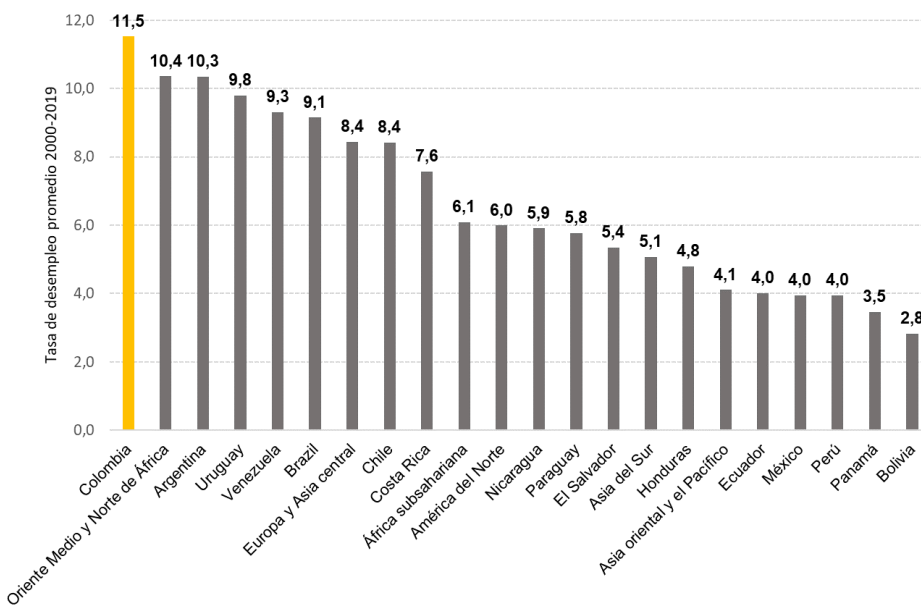
## Los síntomas del problema

Hay cuatro síntomas que reflejan el mal funcionamiento del mercado laboral en Colombia. En primer lugar, están las altas tasas de desempleo, que miden la proporción de personas en edad, condiciones, y disposición de trabajar que no encuentran un puesto de trabajo. Para tener una comparación, la Figura 1 muestra la tasa de desempleo promedio entre los años 2000 y 2019

de las principales economías latinoamericanas y algunas regiones seleccionadas. La tasa de desempleo promedio en Colombia durante este periodo fue de 11.5 %, el nivel más alto de la muestra. Este es un resultado preocupante porque el desempleo limita la capacidad de las personas para generar un ingreso que permita financiar su consumo y generar ahorro, al tiempo que frena la acumulación de experiencia laboral, reduciendo el potencial de ingreso futuro.



Figura 1. Tasa de desempleo promedio 2000-2019, países latinoamericanos y regiones seleccionadas



Fuente: Cálculos propios con base en WDI del Banco Mundial

También suele venir acompañado de costos psicológicos y estigmas sociales.

**Una tasa de desempleo alta indica que el mercado laboral no está siendo capaz de integrar a un grupo significativo de la población al sistema productivo.** Las altísimas tasas de desempleo en este periodo son el resultado de que nos tomó más de una década regresar a niveles de un dígito luego de la trepada del desempleo en la crisis de 1998. En 2022, con la economía emergiendo de la crisis por COVID-19, volvemos a ver signos de que el desempleo va a ser persistente. Así lo hemos mostrado en las [Notas Macroeconómicas](#) de seguimiento al mercado laboral y en el [Observatorio de Coyuntura Económica y Social](#):

a diciembre de 2021, el número de ocupados presentaba un déficit de casi 1.1 millones de personas con respecto a su nivel de diciembre de 2019. La lenta recuperación del empleo luego de ambas crisis señala claramente que el mercado laboral colombiano tiene características por las cuales los empleadores son extremadamente cautos a la hora de contratar.

Un segundo síntoma es la **prevalencia de la informalidad laboral**, entendida como el

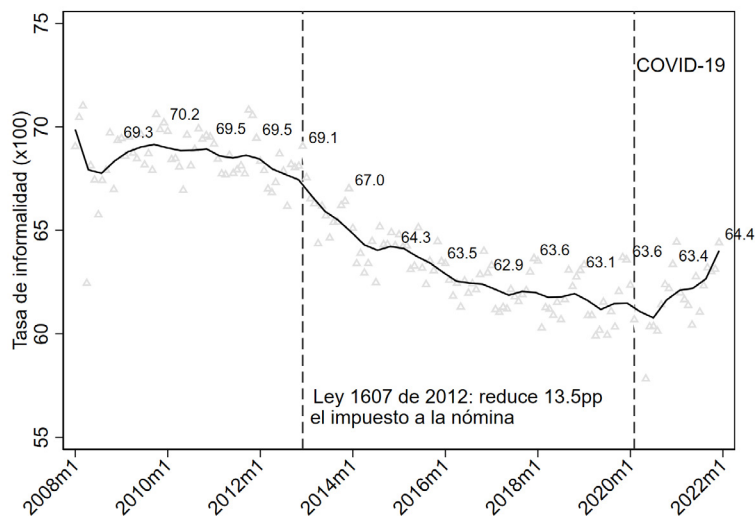
trabajo remunerado que no cumple plenamente con las regulaciones laborales, especialmente las relacionadas con el pago de aportes a seguridad social, contribuciones parafiscales, y niveles mínimos de remuneración. La informalidad preocupa porque esas regulaciones están concebidas para proteger a los trabajadores: garantizarles un mínimo de ingreso, una pensión en su vejez, acceso a un ahorro de cesantías si pierden su empleo, derecho a vacaciones, primas para periodos especiales, y cobertura frente a riesgos en su trabajo. La informalidad significa que las intenciones de proteger a los trabajadores mediante es-

tos mecanismos se quedan, en buena parte, en el papel. En el caso colombiano, la mayoría de los trabajadores simplemente no disfrutaban de esas protecciones. El ejemplo más dramático de las consecuencias de la alta informalidad es la bajísima cobertura del sistema pensional, un tema que discutimos en detalle en la [Nota Macroeconómica 35](#).

Los niveles de informalidad laboral en Colombia son elevadísimos. A comienzos de la década pasada, siete de cada diez trabajadores se encontraban en condición de informalidad (Figura 2). Aunque esta proporción disminuyó tras la implementación de la Ley 1607 de 2012, que redujo los impuestos a la nómina en 13.5 puntos porcentuales, siguió siendo alta, y ha crecido nuevamente a causa de la crisis generada por la pandemia.

Desde la perspectiva de los gobiernos, **la alta incidencia del trabajo informal limita la efectividad de la política pública**, especialmente en momentos de crisis. Por ejemplo, los dos programas bandera para mitigar el desempleo del mercado laboral al inicio de la pandemia, el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF)

**Figura 2. Porcentaje de trabajadores informales**



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH. Una persona se clasifica como informal si está ocupada en un empleo remunerado, pero no está cotizando a pensión o a salud, es decir, no hace parte del sistema de seguridad social contributivo.

y el Programa de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP), en los que se han invertido más de [7 billones de pesos](#), únicamente cubren empleos formales; dado que el segmento informal está por fuera de la estructura regulatoria, los instrumentos para proteger estos empleos en situaciones de crisis son casi inexistentes, se limitan a asistencias sociales para que las personas afectadas reemplacen parte de sus ingresos por transferencias, pero no protegen el proyecto de vida que un empleo representa.

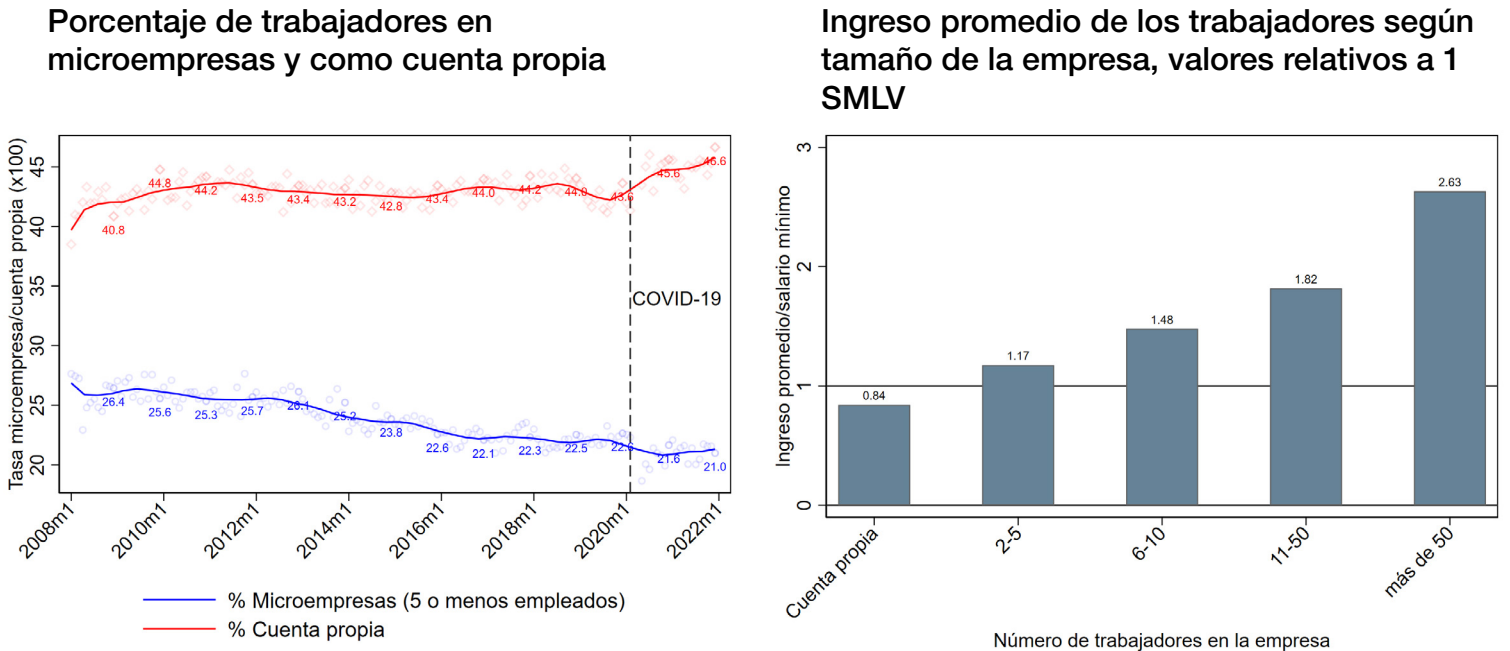
El tercer síntoma, muy relacionado con la informalidad laboral, es la **concentración desproporcionada del empleo en microempresas y en trabajadores por cuenta propia**. El panel izquierdo de la Figura 3 muestra que, a diciembre de 2021, el 46.6 % de los trabajadores en Colombia eran independientes, y un 21.0 % adicional trabajaban en microempresas con máximo 5 empleados. Estos números son comparables con otras economías latinoamericanas, pero son significativamente mayores a lo que se observa en economías más avanzadas (en muchos casos más que lo triplican).

El trabajo independiente y las pequeñas empresas no son un problema en sí mismo, pero la evidencia muestra que estas unidades tienen, en promedio, niveles de productividad muy bajos, lo que a su vez se traduce en bajos ingresos para sus trabajadores. De hecho, la proporción de trabajadores en unidades productivas mínimas o cuentapropismo, ya alta para el conjunto de trabajadores colombianos, se dispara por encima del 90 % en el grupo de trabajadores en el quintil inferior de ingreso. Para ilustrar este punto, el panel derecho de la Figura 3 muestra el ingreso laboral promedio mensual de las personas según el tamaño de la empresa donde trabajan, expresado en número de salarios mínimos legales vigentes (SMLV). Los trabajadores por cuenta propia ganan en promedio 0.84 SMLV. Esta cifra aumenta con el tamaño de las empresas, llegando 2.63 SMLV para personas en empresas con más de 50 empleados.

Finalmente, el cuarto síntoma está relacionado con los resultados desiguales entre diferentes grupos demográficos en el mercado laboral, especialmente las mujeres y la población más joven. Los jóvenes entre 18 y 28 años tienen tasas de desempleo promedio que son más del doble de las de la población mayor. Las cosas se ven aún peor si separamos estos números por sexo. El panel izquierdo de la Figura 4 muestra que una mujer joven tiene una probabilidad de estar desempleada que es más de 4 veces superior a la de un hombre entre 29 y 62 años. En el comparativo internacional, la brecha de desempleo entre mujeres y hombres es la más alta entre las principales economías latinoamericanas (panel derecho). Como mostramos en la [Nota Macroeconómica 28](#), estas diferencias se ampliaron durante la pandemia.

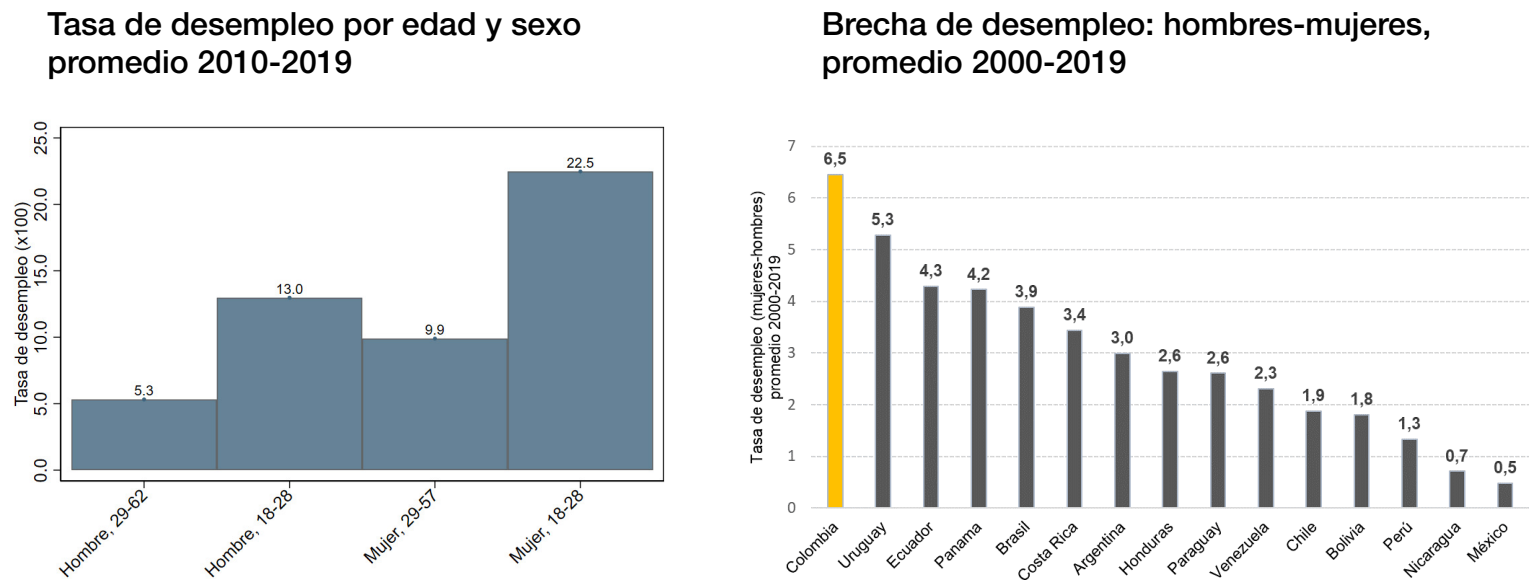


Figura 3. Porcentaje de trabajadores e ingreso promedio según tamaño de la empresa



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH.

Figura 4. Tasa de desempleo por sexo y grupos de edad y brecha de desempleo entre hombres y mujeres



Fuente. Panel izquierdo: cálculos propios con base en GEIH. Panel derecho: cálculos propios con base en ILOSTAT de la Organización Internacional del Trabajo.

### El problema de fondo

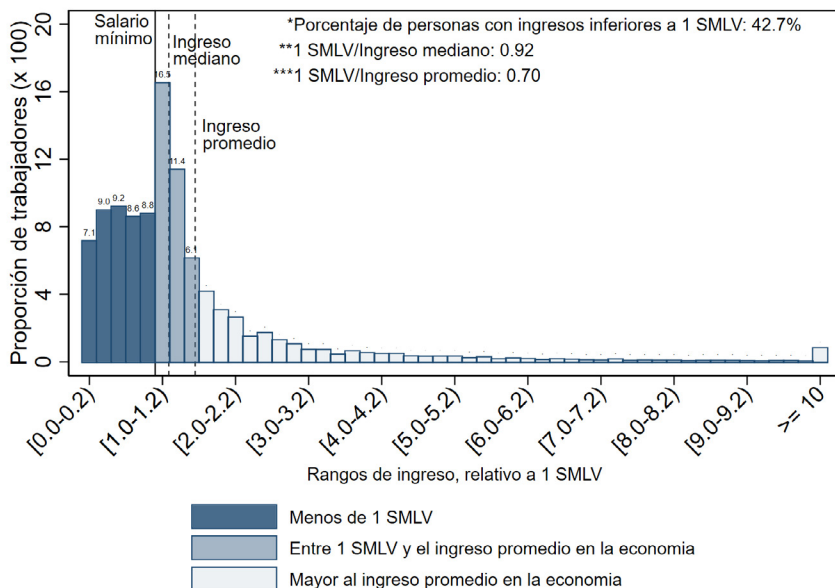
Los síntomas que acabamos de describir son en parte resultado de dos problemas de fondo: (i.) una estructura regulatoria del mercado laboral desconectada de la capacidad producti-

va de la economía; y (ii.) un esquema de financiación del sistema de seguridad social que recae principalmente sobre el costo del trabajo. Estos dos problemas están conectados y se retroalimentan.

Cuando un potencial empleador decide sobre una posible contratación, trata de prever el aporte que ese nuevo trabajador haría a la actividad de la empresa y asegurarse de que ese aporte cubre y justifica los costos en los que se compromete al contratarlo. Si este análisis no arroja un balance positivo, es poco probable que se genere el vínculo laboral. Es por esta razón básica que **el costo del trabajo es un determinante central de la demanda laboral.**

**La estructura regulatoria en Colombia impone unos costos mínimos al trabajo formal que son prohibitivos para muchas empresas:** aun ofreciendo la remuneración mínima posible, el vínculo laboral genera costos que pueden rebasar ampliamente el ingreso generado. Por ejemplo, entre los trabajadores independientes o cuenta propia, es claro que una alta fracción tiene un potencial de generación de ingresos productivos muy inferior al salario mínimo. Más aun, la distribución de ingresos (Figura 4) muestra que un 42.7 % de los trabajadores tienen ingresos laborales que son inferiores a 1 SMLV, y un 21 % tiene ingresos que son inferiores a 1/2 SMLV. El valor del salario mínimo, aún

**Figura 5. Porcentaje de los trabajadores según rangos de ingreso, valores relativos a 1 SMLV**



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH.

sin contar las demás contribuciones de ley a que estaría obligado un empleador para enganchar una persona con ese nivel de salario, es solo 8 % menor que el ingreso laboral mediano y 30 % menor que el ingreso laboral promedio. No hay ningún otro caso entre los [países de la OCDE](#) en que el salario mínimo se encuentre tan arriba en la distribución de ingresos; el país también es un caso atípico entre las [economías emergentes](#).

Es importante resaltar que el problema no es que los costos laborales sean altos per se, sino que la capacidad de buena parte del sector productivo no es lo suficientemente buena para que sea viable sostener o expandir la operación de las firmas contratando formalmente o contribuyendo a la seguridad social como cuentapropista. **La alternativa a la que muchos productores se ven abocados en estos casos es mantener una nómina reducida, y/o establecer vínculos laborales informales.** En el caso de los trabajadores, el cuentapropismo es la ruta a la que muchos acuden para generar ingresos en ausencia de oportunidades de empleo atractivas, la mayoría sin contribuir a la seguridad social y por tanto sin gozar de su protección. La prevalencia de la informalidad laboral y la concentración del empleo en microempresas y en trabajadores cuenta propia responde principalmente a esta situación.

La desconexión entre la capacidad productiva de muchas empresas y trabajadores independientes y la remuneración mínima que deben pagar se incrementa por los costos extrasalariales que acompañan a la contratación formal. La Tabla 1 presenta un resumen de estos costos adicionales que asumen las empresas para diferentes rangos salariales expresados en número de salarios mínimos. Hoy en día, un empleador que quiere contratar a un trabajador por tiempo completo de manera formal debe asumir un costo que asciende, como mínimo, a 1.52 SMLV.

**Los beneficios y protecciones que cubren los costos extrasalariales son derechos adquiridos que se debe proteger, pero mientras que el origen de su financiación siga implicando un encarecimiento del trabajo formal, sólo unos pocos privilegiados van a poder acceder a un empleo formal que les permita disfrutarlos.** Es en este margen donde los próximos gobiernos pueden tener una capacidad de acción. La reforma tributaria introducida por la Ley 1607 de 2012 da un camino a seguir, con ajustes en virtud de las lecciones aprendidas en esa oportunidad. En esa reforma se eliminaron las contribuciones parafiscales dirigidas al SENA y al ICBF, así como las cotizaciones al Régimen Contributivo de salud, para las empresas privadas con más de dos trabajadores y personas ganando menos de 10 SMLV. Esto generó una reducción de 13.5 puntos porcentuales de los costos extrasalariales, es decir alrededor de una quinta parte de su nivel inicial. El monto que se dejó de recaudar pasó a ser financiado en un primer momento a través del CREE, un impuesto de destinación específica que es independiente del tamaño de la nómina, y posteriormente con un incremento en la tarifa general del impuesto de renta corporativo. Cuatro evaluaciones de impacto diferentes, Bernal et al. (2017), Fernandez et al. (2017), Kugler et al. (2017) y Morales et al. (2017), mostraron que la reducción de los costos extrasalariales que trajo la reforma llevó a una caída en la tasa de informalidad, y a un aumento en la probabilidad de tener un empleo permanente, si bien el incremento total de empleo se vio moderado por el desincentivo al crecimiento que los mayores impuestos de renta representaron para las empresas, especialmente las más grandes.

**La población más joven y con menor nivel educativo se ve particularmente afectada por esta estructura regulatoria:** el mercado laboral descuenta la falta de experiencia, incrementando la brecha entre los salarios que las empresas están dispuestas a pagar y lo que se requiere para una contratación formal. Esto va acompañado de la dificultad adicional que tiene la población

joven para encontrar empleo ya que no ha tenido el tiempo de construir las redes laborales que tienen sus pares de mayor edad. Aun cuando logran engancharse en un trabajo, generalmente son los primeros en salir si la empresa decide reducir su nómina, esto debido a que los costos de despido crecen con el tiempo acumulado por el trabajador en la empresa: para un trabajador con contrato a término indefinido que gana menos de 10 salarios mínimos, la indemnización es cercana al 5.5 % del salario anual por año trabajado (8.2 % si la terminación se da en el primer año). Su condición laboral es entonces menos estable, algo que se vio retratado durante la pandemia: la caída en el número de ocupados jóvenes en abril de 2020, el peor momento de la crisis, fue de 37.2 %, un número significativamente más alto que la caída de 21.9 % que tuvieron los trabajadores de mayor edad. Lo que es aún más preocupante es que la recuperación del empleo entre los jóvenes se encuentra mucho más rezagada: a diciembre de 2021, el empleo está 8.4 % debajo de su nivel dos años atrás. La recuperación del empleo para las mujeres también está rezagada en comparación a los hombres, pero esto se explica mayoritariamente por la salida masiva de mujeres del mercado laboral durante la pandemia, en buena medida porque incrementaron desproporcionadamente el tiempo dedicado a labores no remuneradas en el hogar, como el cuidado de los niños y de la población de tercera edad. Ver [Nota Macroeconómica 28](#).

## Recomendaciones de política

1. [Reducir o eliminar la dependencia de la financiación de la seguridad social con respecto al costo del trabajo formal.](#)

La misma lógica de la Ley 1607 de 2012 se debe ir extendiendo al financiamiento de los beneficios que no son inherentes a la relación de dependencia entre empresa y trabajador, pero que en la actualidad se cubren con sobrecostos al empleo. Esto incluye el aseguramiento de riesgos laborales, en particular el riesgo de quedar desempleado, así como a la financiación de los sub-



Tabla 1. Costos laborales no salariales de trabajadores dependientes

Costos extrasalariales en empresas del sector privado	Número de salarios mínimos mensuales devengados por el trabajador				
	Menos de uno*	Uno	Dos	Más de dos y menos de diez	Salario integral (Diez o más)
<b>Costos extrasalariales fijos</b>					
<b>1. Prestaciones sociales</b>					
Prima de servicios	9,3%	9,3%	8,8%	8,3%	0,0%
Vacaciones	4,2%	4,2%	4,2%	4,2%	4,2%
Cesantías e intereses	10,4%	10,4%	9,9%	9,3%	0,0%
Auxilio de transporte	11,7%	11,7%	5,9% a 11,7%	0,0%	0,0%
<b>2. Contribuciones a seguridad social</b>					
Salud	Es posible la afiliación al régimen subsidiado	Exonerados si la empresa tiene 2 empleados o más			8,5%
Pensiones	15% al BEPS. 1% se dirige al Fondo de Riesgos	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%
Riesgos laborales	0.522% a 6,960%				
<b>3. Contribuciones parafiscales</b>					
Caja de compensación familiar	4%	4%	4%	4%	4%
SENA	Exonerados si la empresa tiene 2 empleados o más				2%
ICBF	Exonerados si la empresa tiene 2 empleados o más				3%
<b>Costos extrasalariales variables</b>					
Incapacidades	3.3% a 6.7%	66% del salario diario hasta por 2 días			
Licencias de maternidad	No están contempladas	Continúa haciendo aportes a salud y pensión			
Otras primas extralegales	Según pactos colectivos				

Nota: Los porcentajes se calculan con respecto al salario mensual devengado. La metodología para el cálculo se basa en Farné (2018), de acuerdo con la legislación vigente. \*Personas con dedicación parcial que podrán acceder al piso de protección social.

sidios y algunos servicios que prestan las cajas de compensación familiar. Es necesario trasladar estos costos para que sean cubiertos por la tributación general, y así reducir las distorsiones que generan en el mercado laboral. El caso de los aportes a salud de los trabajadores independientes merece especial atención. Personas en este grupo deben asumir la totalidad de la contribución, que asciende a un 12.5 % del ingreso base de cotización, pero dado que el sistema de salud tiene una cobertura universal, y que los regímenes subsidiado y contributivo tienen los mismos beneficios, hay incentivos perversos para evadir el pago y mantenerse en la informalidad: no es viable incentivar la formalización si viene con garrote, pero sin zanahoria.

Por supuesto, una gran preocupación es la carga que impuestos adicionales implican para otras actividades. Si los beneficios hoy financiados por los mecanismos incluidos en la Tabla 1,

excluyendo la parte pensional, pero incluyendo las contribuciones a salud de los independientes, se financiaran desde la tributación general, el costo se acercaría a 2 % del PIB, lo que representa un 9.6 % del recaudo tributario actual. Y si esto se cubre con mayor tributación general que recayese de nuevo sobre la renta corporativa, el efecto positivo sobre el empleo se vería fuertemente moderado (como ya sucedió en la reforma de 2012). Estas dificultades implican la necesidad de pensar en incrementos a la tributación general que: 1) permitan transiciones pausadas; y 2) descansen en un mejor diseño del sistema tributario, que a la vez permita mayor eficiencia y sea más justo. Esto implica mayor tributación por parte de las personas, pero de una manera mucho más progresiva.

## 2. Salario mínimo

Como mencionamos, una de las razones—tal vez la principal—detrás de las dificultades de enganche de trabajadores en empleos formales, especialmente para trabajadores de baja cualificación, es la amplia brecha entre el nivel del salario mínimo y la productividad de muchos trabajadores en ese segmento. Esta brecha es mayor para labores cuyo requerimiento de tiempo es una fracción del mes, por cuanto en Colombia el salario mínimo está expresado en términos mensuales (no por día u hora como en otros países) y los pagos de cotizaciones de seguridad social y otras obligaciones no salariales del empleador deben hacerse por un ingreso base de cotización igual o mayor al salario mínimo. Las normas de piso de protección social y trabajo por días han abierto la posibilidad de generar cotizaciones por fracciones de ese nivel mínimo de ingreso para trabajadores independientes y aquellos que trabajan por días. No así para quienes trabajan o podrían trabajar en cargos de tiempo parcial. Es necesario ampliar estos espacios de flexibilidad para cubrir jornadas parciales, típicas en algunos sectores de producción, así como flexibilizar también el nivel de salario mínimo para grupos poblacionales de difícil empleabilidad. No sobra reiterar aquí que, en la medida en que las personas que no han conseguido un empleo formal son un numerosísimo grupo, la intención de estas propuestas no es desmejorar las condiciones de los trabajadores. Por el contrario, se trata de buscar cómo garantizar mejores condiciones a quienes hoy no gozan hoy de unos derechos que, aunque mandados por la ley, no se compatibilizan con las realidades de las capacidades productivas del país.

## 3. Contribución a pensiones

En la [Nota Macroeconómica 35](#) se propone que todas las pensiones, excepto las mínimas, se calculen usando como base las contribuciones acumuladas por las personas durante su vida laboral. Para aquellos que se pensionan y no alcanzan a ahorrar lo suficiente para la

pensión mínima, el sistema complementa el monto ahorrado hasta alcanzar la pensión mínima. En el régimen de ahorro individual, este subsidio se financia con 1.5 puntos porcentuales de las contribuciones de todos los afiliados que actualmente van al Fondo de Garantías de Pensión Mínima (FGPM). Sin embargo, es posible mejorar la progresividad de este componente solidario y reducir al tiempo los costos extrasalariales para un grupo amplio de la población. La propuesta es eliminar los puntos de las contribuciones que van al FGPM para las personas que ganan 1 SMLV, e imponer una tasa creciente en el nivel de ingresos definida de tal forma que se mantengan los niveles que recauda el fondo en la actualidad.

## 4. Incentivar la contratación formal de la población más joven

Para la población joven, se debe implementar políticas dirigidas a incentivar su contratación reduciendo los costos laborales. Algunas de estas medidas ya se están implementando a través de deducciones tributarias al primer empleo (Ley 2010 de 2019), exoneración del aporte a las cajas de compensación familiar para nuevos empleados (Ley 1780 de 2016), o medidas temporales como el Decreto 688 de 2021, que establecen un subsidio por cada trabajador adicional contratado entre 18 y 28 años hasta por doce meses. Estas políticas van en la dirección correcta, pero han sido insuficientes. El alcance temporal de los incentivos debe ampliarse, de tal forma que cubran los primeros años de la relación laboral, y deben llevar a una reducción más significativa del costo laboral, mayor por ejemplo a la exoneración del aporte a las cajas de compensación familiar que asciende a 4 % del salario. Los incentivos también pueden ser diferenciados por sexo. El mecanismo puede ser a través de reducciones de los impuestos a la nómina, u otorgando créditos tributarios. Para evitar generar incentivos perversos, el incentivo se debe condicionar a un incremento neto del empleo en la empresa, o se debe demostrar que no se había despedido a ningún trabajador en el mismo puesto durante un periodo anterior a la contratación.

## 5. Integración de la política social con la política de empleo

El país ha consolidado un robusto conjunto de programas de asistencia social que busca combatir la pobreza. Estos programas juegan un papel fundamental para amortiguar los choques económicos negativos, pero no están diseñados para apalancar a los beneficiarios para que mejoren su situación laboral o para que se integren al sistema productivo. Es más, hoy en día pueden constituir un desincentivo para transitar a empleos formales, pues para los beneficiarios de transferencias sociales—típicamente desempleados, independientes o empleados informales—un eventual tránsito a un empleo formal representa la pérdida de los subsidios que vienen recibiendo, además de ser intrínsecamente difícil por los altos costos que engancharles representa para los empleadores. La propuesta es que, en el evento de ese tránsito, al beneficiario se le permita mantener por un tiempo una parte del beneficio que venían recibiendo, pero transformándolo en un subsidio al empleo formal. Al transitar a ese nuevo estatus el beneficio se mantendría, con una fracción dedicada a subsidiar los costos regulatorios extrasalariales al empleador y otra, menor, dedi-

cada a complementar el ingreso del trabajador. La transferencia que constituía una asistencia social con potenciales efectos negativos sobre los incentivos a engancharse en la formalidad, se convierte así en un incentivo para generar una nueva relación laboral formal.

### Bibliografía:

- Bernal, R., Eslava, M., Meléndez, M., & Pinzón, A. (2017). Switching from payroll taxes to corporate income taxes: Firms' employment and wages after the 2012 Colombian tax reform. *Economía*, 18(1), 41-74.
- Fernández, C., & Villar, L. (2017). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. *Economía*, 18(1), 125-155.
- Kugler, A. D., Kugler, M. D., & Herrera-Prada, L. O. (2017). Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform. *Economía*, 18(1), 3-40.
- Morales, L. F., & Medina, C. (2017). Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia. *Economía*, 18(1), 75-124.

## Nota Macroeconómica No.36

Facultad de Economía - Universidad de los Andes

Marcela Eslava | Decana, Facultad de Economía

Leopoldo Fergusson | Director CEDE, Facultad de Economía

**Autores:** Marcela Eslava y Manuel Fernández.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación

Reconocimiento como Universidad:

Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento personería jurídica:

Resolución 28 del 23 de febrero

**CEDE**

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico

Universidad de  
**los Andes**  
Colombia

Facultad  
de Economía



## Regresivo, excluyente e ineficiente

# ¿qué hacer con el sistema de pensiones?<sup>1</sup>

Marzo 2022

El sistema pensional colombiano no cumple los objetivos básicos que debería cumplir: cubre a muy pocos, a un costo elevado, y beneficia desproporcionalmente a personas de ingresos relativamente altos. En esta Nota Macroeconómica proponemos que el sistema de protección económica a la vejez transite progresivamente a un sistema en el que: (i) los sistemas de asistencia social se integran en un **pilar semi contributivo**, donde los no pensionados reciben un subsidio complementado con las devoluciones de contribuciones para quienes contribuyeron pero no se lograron pensionar (incluyendo intereses); (ii) Colpensiones y las administradoras de fondos de pensiones coexistan en un **pilar contributivo** en el que todas las pensiones, excepto las mínimas, se calculan usando como base las contribuciones acumuladas de las personas (con intereses), de tal manera que estas contribuciones financien la pensión durante la jubilación (incluyendo un mecanismo de ajuste progresivo de la edad mínima de retiro para tener en cuenta el envejecimiento de la población); (iii) las estrategias de inversión de los fondos de pensiones maximizan el ahorro de las personas a la edad del retiro; (iv) existan instrumentos financieros para garantizar mejores pensiones en el sistema de ahorro individual.

La discusión de la necesidad de reformar el sistema pensional colombiano es un lugar común. Sin embargo, la reforma se sigue postergando. Mientras tanto, cada año de inacción implica que miles de adultos mayores continúan en vulnerabilidad a la pobreza: cerca de 26% de los adultos mayores de 60 años viven en la pobreza en Colombia, por encima de países como Perú (21 %), Ecuador (23 %), Chile (5 %), y Brasil (5 %).<sup>i</sup>

En esta Nota Macro, discutimos varios elementos que consideramos que deberían incluirse en el debate y en las reformas futuras al sistema de protección económica para la vejez en Colombia, y proponemos unas mejoras al sistema actual, por medio de una reorganización de los programas existentes y cambios en el entorno institucional del sistema.

### ¿Para qué necesitamos un sistema de pensiones?

Antes de explicar los problemas del sistema y considerar propuestas de reforma, vale la pena discutir cuál es la razón de ser de un sistema de pensiones o, en un espectro más amplio, un **sistema de protección económica a la vejez**. Esta parte de la política social de un país busca cumplir con dos objetivos: (i) ayudar a las personas a evitar que su consumo caiga de manera abrupta al jubilarse y (ii) reducir la vulnerabilidad a la pobreza entre los adultos mayores.<sup>ii</sup>

<sup>1</sup> Esta nota toma elementos relevantes del documento escrito por Oscar Becerra, Manuel García-Huitrón y Carolina González-Velosa "Protección económica a la vejez en Colombia: Avenidas de reforma"

Los estados se apoyan en dos tipos de programas para cumplir con estos dos objetivos. Para combatir la vulnerabilidad a la pobreza, se utilizan programas de pensiones solidarias o no contributivas que entregan transferencias monetarias a las personas más vulnerables. Para suavizar las pérdidas abruptas de ingreso después del retiro, se utilizan programas de contribución obligatoria para los trabajadores, usando esas contribuciones para el pago de pensiones. Si lo que contribuyen los trabajadores es menos que el valor de las pensiones pagadas, parte de las pensiones son financiadas por el presupuesto nacional. En Colombia, el presupuesto nacional destinado a la protección económica del adulto mayor se enfoca en cubrir el pago de pensiones de regímenes especiales, el déficit de Colpensiones, Colombia Mayor, y a futuro, el déficit que se generará del Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual.

### Ya tenemos elementos de este sistema ¿por qué reformarlo?

Son muchas las razones que justifican los llamados constantes a la reforma del sistema. Algunas de las más importantes son:

- **La baja cobertura del sistema contributivo.** La informalidad del mercado laboral hace que muy pocas personas alcancen los requisitos mínimos para pensionarse. La mayoría de los trabajadores colombianos que contribuyeron al sistema terminan recibiendo una devolución de sus contribuciones, ya sea con intereses en el régimen de ahorro individual (RAIS) o sin intereses en el régimen de prima media (RPM). A mediados de 2020, el número de pensionados por vejez (incluyendo pensiones de supervivencia) del RAIS y RPM sumaron 1,5 millones de personas. Esta cifra a duras penas representa el 23% de los adultos mayores de 60 años.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Hay otro grupo de 300 mil pensionados (5 % del total de adultos de 60 años y más) que se encuentran a cargo del Consorcio FOPEP (Fondo de Pensiones Públicas).

A futuro, las proyecciones varían, pero sugieren que la cobertura tenderá a encontrarse entre 20 % y 30 % de la población mayor.<sup>iii</sup>

- **El sistema carece de una forma efectiva de cobertura de riesgos económicos para los adultos mayores no pensionados.** Para 1,6 millones de personas con alta vulnerabilidad a la pobreza existe el sistema de transferencias Colombia Mayor, que a la fecha ofrece un subsidio monetario de 80 mil pesos al mes, un valor insuficiente si se compara con la línea de pobreza extrema (145 mil pesos al mes). Las demás personas que no se pensionan (2,9 millones, 45 % de la población mayor de 60 años) deben gestionar por sí mismas los riesgos económicos a los que se enfrentan para mantener su estándar de vida durante la etapa de retiro, ya sea trabajando, buscando una fuente de renta, o dependiendo de la solidaridad de sus familias.

- **Las opciones de mercado para cubrir los riesgos de longevidad de los adultos mayores (incluyendo a los pensionados del RAIS) son pocas. Los mercados de rentas vitalicias en Colombia tienen un alcance muy limitado.** Factores como inseguridad jurídica, falta de instrumentos de inversión de largo plazo e insuficiencia regulatoria hacen que las compañías aseguradoras no tengan interés en el mercado de rentas vitalicias.<sup>iv</sup> Como resultado, las aseguradoras que ofrecen rentas vitalicias lo hacen cobrando primas altas. lo que implica pensiones bajas para los pensionados del RAIS que escogen esta opción de retiro. En la práctica, 1 de cada 10 pensionados por vejez en el RAIS han optado por la renta vitalicia como mecanismo para el pago de sus pensiones. Los demás se pensionan con un instrumento conocido como Retiro Programado, en el que las pensiones varían año a año de acuerdo con los cambios en las condiciones de mercado. Entre los no pensionados, **el sistema debería procurar ingresos mensuales durante toda la vida del jubilado y no un pago único al momento del retiro (incluso si incluye intereses).** Si bien el gobierno ha intentado ofrecer rentas vitalicias

para los no pensionados a través del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), este programa continúa siendo incipiente. Quienes llegan a la edad mínima de retiro prefieren un pago único por el valor de las contribuciones a una renta vitalicia de un BEPS (reflejando un sesgo por el presente).

- **El sistema es deficitario y regresivo (beneficia desproporcionalmente a personas de ingresos relativamente altos).** Aunque el sistema no pensiona a mucha gente, **buena parte del presupuesto de la nación se destina al pago de pensiones.** El gasto público en la nómina de pensionados representa aproximadamente el 4 % del PIB por año, o **el 30 % del recaudo tributario anual.** La mayoría de este gasto financia las pensiones de los regímenes especiales, una figura en marchitamiento desde 2005, pero que seguirá afectando a las finanzas públicas durante las próximas décadas. **El déficit lo financiamos todos, pero se dedica a financiar las pensiones de unos pocos.** Las cifras del presupuesto general de la nación en 2020 reflejan la inequidad del sistema de protección económica a la vejez en Colombia: por cada peso que el presupuesto destina a Colombia Mayor, se destinan 9,5 pesos para un pensionado de Colpensiones y 30 pesos para un pensionado de los Fondos de Pensiones Públicas (FOPEP). Al interior de Colpensiones, los subsidios son más altos para personas de mayores ingresos, aumentando la inequidad en el sistema. **Colombia ocupa los últimos lugares en gasto de asistencia a los adultos mayores más vulnerables en el continente (menos de 0,2 % del PIB). De hecho, el sistema pensional contribuye a incrementar la desigualdad en Colombia.**<sup>v</sup>

- **La edad mínima de retiro es baja comparada con la expectativa de vida de los colombianos. Para garantizar una pensión por ese periodo prolongado de tiempo, las pensiones son bajas en el RAIS y los subsidios son altos en Colpensiones y en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima.**

La edad mínima para acceder a una pensión en Colombia es 57 años para mujeres y 62 años para hombres. Si se mantienen de esta manera, los aumentos de expectativa de vida llevarán a pensiones más bajas para los pensionados del RAIS (porque el mismo capital acumulado tendrá que durar más años) y los subsidios pagados en Colpensiones subirán (porque se tendrán que pagar por más años). Además, el envejecimiento poblacional presionará los gastos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, ya que los pensionados del RAIS recibirán una pensión igual al salario mínimo por más tiempo que el que su capital alcanza a financiar.<sup>vi</sup> Finalmente, como las mujeres tienen una expectativa de vida mayor y tienen una edad de retiro menor que los hombres, la diferencia en edad de retiro genera desigualdades de beneficios entre hombres y mujeres que se pensionan.<sup>vii</sup>

- **El marco regulatorio actual implica alta desigualdad: personas con historias laborales similares reciben compensaciones drásticamente diferentes entre RAIS y RPM.** Por un lado, las personas que contribuyeron al sistema y no se logran pensionar reciben la devolución de sus contribuciones. En el RAIS los no pensionados reciben estas contribuciones con los intereses acumulados, mientras que en el RPM reciben el valor de sus contribuciones sin intereses, lo que hace que los no pensionados del RPM reciban mucho menos que los no pensionados del RAIS. Por otro lado, los pensionados del RAIS que reciben una pensión superior a la mínima obtienen pensiones sustancialmente más bajas que las que recibirían si se pensionaran en el RPM, lo que típicamente implica un subsidio que se destina a los más ricos entre los adultos mayores a cargo de Colpensiones. Esa ventaja en la pensión del RPM produce un alto número de traslados de las AFP a Colpensiones entre los trabajadores de altos ingresos. En el corto plazo estos traslados alivian la presión fiscal del gobierno, pues parte del déficit anual de Colpensiones se financia con el ahorro pensional de aquellos que se trasladan (cerca de 1 % del PIB por año entre 2015-2019). Sin embargo,



el compromiso de pagar la pensión en el futuro a los trasladados representa una mayor deuda pensional.<sup>3</sup>

### Pero entonces ¿cuál es la reforma?

Para enfrentar los problemas mencionados anteriormente, se necesitan varios cambios al sistema de protección económica a la vejez. Existen varias propuestas que se encuentran encaminadas a responder a estos problemas.<sup>viii</sup> A nuestro juicio, una reforma estructural debería lograr al menos cinco objetivos: (i) aumentar la cobertura del sistema (contributivo y no contributivo); (ii) reducir las desigualdades existentes entre el RPM y el RAIS, (iii) reducir los subsidios a las pensiones más altas del RPM; (iv) asegurar la sostenibilidad financiera del sistema; y (v) otorgar pensiones vitalicias y suficientes. Para esto, proponemos transitar progresivamente a un sistema que incluya los siguientes elementos.

(i) Un pilar solidario semi contributivo que integre los programas Colombia Mayor y BEPS, entregando a los no pensionados un subsidio complementado con las devoluciones de contribuciones de aquellos que contribuyeron pero no se lograron pensionar (incluyendo intereses).

(ii) Un pilar contributivo en el que Colpensiones y los fondos de pensiones continúan existiendo y en los que se eliminan varias de las inequidades entre afiliados con el mismo historial de contribución. Excepto para las pensiones mínimas, las pensiones en el RPM se deben calcular usando como base las contribuciones acumuladas de las personas (con intereses), de tal manera que estas contribuciones financien la pensión durante la jubilación. Para aquellos que no se logran pensionar en RPM, se deben pagar intereses.

---

<sup>3</sup> Rincón (2021) calcula que por cada peso que el gobierno recibe por traslados, la deuda pensional de Colpensiones se incrementa en dos pesos.

(iii) La articulación de las estrategias de inversión de las AFP para maximizar el ahorro de las personas a la edad del retiro.

(iv) El desarrollo de instrumentos financieros para garantizar mejores pensiones en el RAIS.

Cabe aclarar que la legislación protege los derechos adquiridos de quienes han venido construyendo su ahorro pensional bajo las reglas actuales y se encuentran cerca de la edad de retiro. Estas propuestas sólo modifican las condiciones para quienes empiecen a construir ese ahorro al futuro, y aquellos que llevan menos tiempo en ese ejercicio. Por ello, la transición a este sistema sería de mediano plazo. Al final de la Nota proponemos un mecanismo de transición que respete los derechos adquiridos en proporción a cómo y cuándo fueron adquiridos.

A continuación, describimos en mayor detalle los elementos de esta propuesta.

(1) Mejorando la protección económica de los no pensionados: creación del pilar semi contributivo.

**Aumentar la protección económica a la vejez debe ser la prioridad de la reforma.** Incrementar la cobertura del sistema contributivo requiere cambios en el mercado laboral (más contribución) y de capitales (más rendimientos). No obstante, incluso si se realizan mejoras en estos frentes y más personas acceden a una pensión contributiva en el futuro, esas mejoras no beneficiarán a las personas mayores que en la actualidad no reciben una pensión y se encuentran en situación de vulnerabilidad económica. Si se quiere proveer protección económica a los adultos mayores que actualmente no están pensionados es necesario expandir los programas de asistencia social a través de un **pilar solidario**, primero aumentando la cobertura del sistema a más población vulnerable y luego aumentando el monto de las transferencias para esta población.

Para este pilar solidario, proponemos construir un **pilar semi contributivo para las personas que no alcancen una pensión contributiva**. Este pilar, a implementar de manera inmediata, combinaría un esquema de transferencias para aquellos sin ahorro pensional (Colombia Mayor), con un esquema de subsidios parciales para aquellos con derechos a devolución de contribuciones (BEPS). En este pilar, la devolución de contribuciones se convertiría a BEPS de forma obligatoria. Así, si un adulto mayor nunca tuvo un empleo formal recibiría una transferencia de Colombia Mayor. Mientras tanto, para quienes contribuyeron al sistema en algún momento pero no lograron obtener una pensión, esta transferencia se complementaría con una renta vitalicia de un BEPS financiada con su ahorro pensional más los subsidios BEPS que otorga el gobierno (20 % del monto destinado al BEPS).

El hecho de que sólo se complemente el ahorro pensional de los no pensionados mejora la sostenibilidad fiscal y la progresividad de la propuesta. Al mismo tiempo, el diseño de las transferencias y subsidios debería garantizar que se mantengan los incentivos a contribuir al sistema. En particular, proponemos que la transferencia de Colombia Mayor para los adultos mayores que en la actualidad no tienen un ahorro pensional sea de 412 mil pesos por mes y ese monto se complemente con un BEPS para aquellos que tienen ahorro pensional (cuyas devoluciones se convierten a BEPS). Por cada peso que la persona tenga en BEPS, la transferencia de Colombia Mayor se va reduciendo en 50 centavos, hasta llegar al monto máximo que se puede pagar en BEPS (850 mil pesos en la actualidad). Este esquema garantiza que (i) el beneficio total (Colombia Mayor más BEPS) que reciben las personas crezca en función de su ahorro, (ii) los subsidios a cargo del estado sean menores para aquellos con mayor capacidad de ahorro y (iii) el beneficio no sea mayor que la pensión contributiva. **Comparado con propuestas que han planteado esquemas de pensión básica universal para aumentar la cobertura, el pilar solidario**

**semi contributivo: es más progresivo pues, al no ser universal, los subsidios se concentran en los más vulnerables entre los no pensionados; mantiene los incentivos a contribuir al sistema por parte de los trabajadores; y provee unos beneficios totales que se encuentran más alineados con los ingresos pasados de las personas (garantiza un nivel de ingreso más alto en la jubilación)**. Adicionalmente, al destinar las devoluciones para que las personas ayuden a financiar parte de su beneficio durante la etapa de retiro, es más sostenible fiscalmente. Estimamos que el pilar solidario generaría un incremento inicial del gasto público de 1,6 % del PIB, ya que en las primeras fases de implementación la expansión a la totalidad de no pensionados se haría principalmente a través del subsidio de Colombia Mayor. Entre 2022-2100, el promedio del gasto adicional del pilar solidario sería 1,4% del PIB. Si el pilar solidario se complementa con un pilar contributivo como el descrito en la siguiente sección, el costo promedio de la implementación se reduce a 1,0 % del PIB por año. Las fuentes de financiación para este pilar se discutirán en una próxima Nota Macroeconómica sobre el frente fiscal.

La creación del pilar solidario requiere que se implementen algunos cambios institucionales que garanticen su correcto funcionamiento. En particular, el pilar solidario debe (i) estar integrado administrativamente con el sistema contributivo, de tal manera que se conozca la información de las personas y se tengan los mismos parámetros relevantes.<sup>4</sup> En particular, las edades mínimas para acceder a beneficios deben estar alineadas en el pilar solidario y contributivo; (ii) tener fuentes claras de financiación; y (iii) definir sus parámetros de forma transparente, evitando

---

<sup>4</sup> En la actualidad ese no es el caso, el programa Colombia Mayor es administrado por Prosperidad Social, el programa BEPS es administrado por Colpensiones, y el sistema contributivo se encuentra administrado por Colpensiones y las Administradoras de Fondos de Pensiones. Estos tres elementos no necesariamente siguen los mismos lineamientos ni comparten la misma información.

que el programa se vuelva presa de intereses políticos.

(2) Eliminando las desigualdades entre pensionados y garantizando la estabilidad fiscal.

Para eliminar las desigualdades mencionadas entre los beneficios otorgados por el RPM y el RAIS y mejorar la sostenibilidad financiera del sistema, **proponemos que el RPM transite gradualmente hacia un sistema de reparto en que los contribuyentes tienen una 'cuenta nocional' que registra su historial de contribuciones y reconoce un interés nocional (virtual) sobre ellos.** Al igual que en el RAIS, el valor de la cuenta nocional al momento del retiro sirve como base para calcular el valor de la pensión, de tal manera que estas contribuciones financien la pensión durante la jubilación. Para los que no se pensionan, el valor de la cuenta nocional se convierte en una devolución de aportes con intereses. De esta manera se obtiene un sistema de reparto basado en solidaridad intergeneracional más sostenible (al eliminar los subsidios a las pensiones altas) y equitativo, en el que se eliminan las desigualdades existentes entre los beneficios que perciben los afiliados al RPM y al RAIS en el momento del retiro. Además, al reconocer intereses sobre las devoluciones de contribuciones en RPM, el sistema también ayuda a dar beneficios más altos en el pilar semi contributivo.

(3) Garantizando que el sistema perdure en el largo plazo.

Las reformas pensionales son costosas políticamente y tienen implicaciones de largo plazo. Es importante que la reforma este diseñada para durar en el tiempo. Sin embargo, las reformas anteriores han dejado parámetros fijos que si bien pueden tener sentido en el momento en que se redactan las normas, son insuficientes ante los cambios demográficos.

El mejor ejemplo de parámetros que no se compadecen con la realidad demográfica en Colombia es la edad mínima de pensión, que en este momento se encuentra en 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres. Estas edades mínimas se encuentran entre las más bajas de Latinoamérica, donde regularmente oscilan entre 60 y 65 años.<sup>x</sup> Hacia adelante, la expectativa de vida de la población en general seguirá aumentando: de acuerdo con el DANE, en 2021, se espera que las mujeres de 57 años y los hombres de 62 años vivan en promedio 26.85 y 19.64 años más; para 2050, la expectativa de vida a los 57 y 62 aumentarán a 28.09 y 20.58, respectivamente.

En un escenario de inacción, mantener la edad mínima de pensión fija con una mayor expectativa de vida implica que los gastos del sistema de pensiones tenderán a aumentar en el RPM y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, mientras que representará pensiones autofinanciadas cada vez más bajas en RAIS. Para evitar estos problemas, países como Barbados, Canadá, Estados Unidos, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Suecia, y Países Bajos, entre otros, han incorporado en sus sistemas pensionales reglas de ajuste para garantizar la estabilidad del sistema, ya sea ajustando la edad mínima de retiro, la forma de indexación de las pensiones, las tasas de contribución, o el monto de la pensión. Estas reglas de ajuste pueden seguir reglas automáticas de ajuste (como es el caso de Suecia o Países Bajos) o usarse como mecanismos de alerta para que el legislativo actúe y haga las correcciones necesarias (como en Barbados y Estados Unidos).<sup>x</sup>

**En el contexto colombiano, donde aumentos en la tasa de contribución pueden afectar la generación de empleo formal, una forma de mantener un nivel de pensiones adecuado y garantizar sostenibilidad fiscal es aumentando la edad mínima de pensión.** Para su implementación, se debería considerar un aumento inicial de la edad mínima de pensión a 60 años para mujeres y 65 para hombres para



garantizar mejores pensiones y mayor estabilidad fiscal, para luego implementar una regla de ajuste que siga la tendencia de la dinámica poblacional. Estos cambios deben implementarse gradualmente, de tal manera que no generen cambios abruptos y tengan una mayor aceptación social.

### Cómo transitar al nuevo sistema

Los cambios en el cálculo de la pensión contributiva aplican para quienes comienzan a construir su ahorro pensional luego de la reforma. Para los demás, la reforma debería garantizar algún nivel de protección de sus derechos adquiridos. La fórmula que se ha usado anteriormente es que los cambios aplican para todas las personas, con excepción de aquellos a quienes les faltan menos de 20 años para llegar a la edad mínima de pensión. Esto genera desigualdad porque personas nacidas con días de diferencia (aquel a quien le faltaban 20 años vs. aquel a quien le faltaban 20 años y un día) enfrentan pensiones significativamente diferentes. Cambios abruptos en las pensiones que reciben individuos similares, además de entrañar tratamientos desiguales, han llevado en el pasado a desincentivos a contribuir.<sup>xi</sup> Para evitar cambios drásticos en la pensión de personas similares, proponemos extender la transición a un período largo, en el que la pensión en Colpensiones se calcule a partir del beneficio que recibiría la persona con las reglas antiguas y nuevas, ponderado por el tiempo que contribuyó a cada sistema. Esto hace que quien empieza a contribuir luego de la reforma reciba una pensión calculada por completo con las nuevas reglas, aquel a quien le falta un día para la edad de pensión esté por completo sujeto al régimen anterior, y alguien que lleva apenas 10 años contribuyendo y le faltan otros 30 calcule su pensión en un 75 % con las reglas nuevas y en un 25 % con las antiguas. Este tipo de fórmulas requiere un seguimiento estricto a la evolución de ambos sistemas en el largo plazo, pero respeta los derechos adquiridos de las personas y reduce las desigualdades entre los futuros pensionados.

(4) Procurando pensiones adecuadas y vitalicias.

La transición que vive el sistema pensional en Colombia destaca la importancia de la creación de un mercado financiero que brinde pensiones adecuadas. En la medida que haya cada vez más pensionados en el RAIS y el RPM migre a un sistema en que las pensiones se basen en el historial de contribuciones, el desarrollo de un mercado de rentas vitalicias u otros instrumentos financieros que ofrezcan productos de retiro a un precio razonable (lo que implica pensiones más altas), se convierte en un elemento central del diseño del sistema de protección económica a la vejez. **Es importante considerar la suficiencia de las pensiones, ya que esta es una de las facetas que más afecta a las clases medias latinoamericanas.** Por ejemplo, Chile es un país que tiene un sistema de ahorro individual complementado con un pilar solidario focalizado y no adolece los problemas del sistema colombiano. El sistema contributivo cubre a cerca de 70 % de los adultos mayores y al incluir el pilar solidario se extiende a casi toda la población mayor. Además, el diseño del sistema garantiza la sostenibilidad fiscal, es progresivo y no tiene fuentes importantes de desigualdad. **No obstante, los bajos montos de pensión (relativo a los ingresos antes del retiro) han generado inconformismo social y hacen que el sistema se encuentre en la discusión de las reformas económicas del nuevo gobierno.**

Para mejorar la suficiencia de las pensiones autofinanciadas, **es necesario desarrollar opciones de productos de retiro.** En la actualidad, la falta de un mercado funcional limita el alcance de la oferta de rentas vitalicias para los pensionados del RAIS, por lo que la mayoría de los pensionados cuya pensión depende de su capital acumulado terminan usando el Retiro Programado, donde ellos deben asumir el riesgo de cambios en la tasa de interés. Sin embargo, **existen otras alternativas de mutualizar los fondos de los nuevos pensionados (por ejemplo, las tontinas) de tal manera que se distribuyen los riesgos de longevidad,**

**al igual que una renta vitalicia, y se pueden tener pensiones más altas.<sup>xii</sup>**

Un factor elemental en la búsqueda de pensiones más altas es una mejor alineación de los objetivos de inversión de las AFP con los objetivos de los afiliados, para lograr que más personas se pensionen. El proyecto de ley de mercado de capitales contiene algunos elementos en esta dirección, pero estos esfuerzos deben articularse en el contexto de un sistema de protección económica a la vejez.

## Referencias

- Alvarado, F., Meléndez, M., & Pantoja, M. (2021). Mercados Laborales Fragmentados y Sistema de Protección Social en Colombia. UNDP-LAC Working Paper Series, (14).
- Aranco, N., Stampini, M., Ibararán, P., & Medellín, N. (2018). Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, 96.
- Becerra, O. (2017). Pension incentives and formal-sector labor supply: Evidence from Colombia. Documento CEDE.
- Becerra, Manuel García-Huitrón y Carolina González-Velosa (2022) Protección económica a la vejez en Colombia: Avenidas de reforma.
- Barr, N., & Diamond, P. (2006). The economics of pensions. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 15-39.
- Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M. L., & Villa, J. M. (2015). Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma. Nota técnica (825), Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bosch, M., Cabrita-Felix, C. García-Huitrón, M. & Soler, N. (2020). Mejores instituciones de pensiones en América Latina y el Caribe: El papel de los mecanismos de monitoreo y de las reglas de ajuste automático. Red De Pensiones En América Latina y el Caribe (PLAC).
- Bosch, M., Melguizo, Á., & Pagés, C. (2013). Better pensions, better jobs: Towards universal coverage in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank.
- Clavijo, S., Vera, A., Vera, N., Cuellar, E., & Ríos, A. (2017). Elementos para una Reforma Pensional Estructural (REP). ANIF
- Córdoba Garcés, J. P., & Piraquive Galeano, G. (2019). Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano. Documentos CEDE.
- Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social – DGRESS (2013) Caracterización y evolución del Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. Informe de Seguimiento Fiscal 02.
- Farne, S. y Ríos, P. (2017). La protección de las mujeres en su vejez. Páginas de Seguridad Social. 1, 2.
- López, A. (2019). Evaluación de políticas pensionales para reducir la brecha de género en la etapa de retiro en Colombia. Documentos de Trabajo 67. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo
- Lora, E., & Mejía, L. F. (eds.) (2021). Reformas para una Colombia post-COVID-19. Hacia un nuevo contrato social. Fedesarrollo.
- Mesa-Lago, C. (2019). Aging and pension reforms: A look at Latin America. *ReVista (Cambridge)*, 19(2), 1-12.
- Moreno, M (2020) Cobertura de deslizamiento del salario mínimo. Balance del mercado de rentas vitalicias. Revista Fasecolda Número 177.

- Montenegro, S., Llano, J., Eslava, D., Fajury, K., & Cáceres, J. M. (2018). Un modelo para evaluar el sistema pensional colombiano. Documentos CEDE.
- Montenegro, S. (2022) Asofondos: rendición de cuentas 2021 (Presentación). <https://youtu.be/vB0zYByVdDM>
- OECD (2022), Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022, OECD Publishing, Paris.
- Rincón, F. M. (2021). Impacto de ganancias potenciales de traslado sobre decisión de cambio de régimen pensional en Colombia. Documentos CEDE.
- Villar, L., & Forero, D. (2018). Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Fedesarrollo.

- <sup>i</sup> Aranco et al. (2018)
- <sup>ii</sup> Barr y Diamond, (2006); Bosch et al., (2013)
- <sup>iii</sup> Bosch et al., (2015); Montenegro et al., (2018); Becerra et al., (2022).
- <sup>iv</sup> Moreno (2020)
- <sup>v</sup> Córdoba y Piraquive, (2018); Becerra et al., (2022)
- <sup>vi</sup> DGRESS (2013); Córdoba y Piraquive (2018); Becerra et al., (2022)
- <sup>vii</sup> Farné y Ríos (2017), Lopez (2019), Alvarado et. al. (2021)
- <sup>viii</sup> Ver, por ejemplo, Clavijo et al. (2017), Villar y Forero (2018), Lora y Mejía (eds.) (2021), OECD (2022), Alvarado et al. (2021), Montenegro (2022), entre otras.
- <sup>ix</sup> Mesa-Lago, (2019)
- <sup>x</sup> Bosch et al., (2020)
- <sup>xi</sup> Becerra, (2017)
- <sup>xii</sup> Becerra et al., (2022)

## Nota Macroeconómica No.35

Facultad de Economía - Universidad de los Andes

Marcela Eslava | Decana, Facultad de Economía

Leopoldo Fergusson | Director CEDE, Facultad de Economía

**Autores:** Oscar Becerra, Marcela Eslava, David Pérez-Reyna y Hernando Zuleta.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación

Reconocimiento como Universidad:

Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento personería jurídica:

Resolución 28 del 23 de febrero

**CEDE**

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico

**Universidad de los Andes**  
Colombia

Facultad de Economía



Aunque en Colombia ha aumentado la inversión pública en educación ello no se ha traducido en mayor acceso a educación de calidad ni en mejores oportunidades para jóvenes. El sistema educativo reproduce las brechas, la discriminación y la segregación propias de un país altamente desigual. La educación pública deficiente ha llevado a la provisión privada de educación de calidad costosa fuera del alcance de la mayoría de la población.

El mayor reto que enfrenta el país es alcanzar acceso equitativo a educación de calidad. Para lograr esta meta se requiere un conjunto amplio de políticas y programas de corto y largo plazo cuya puesta en marcha debe incluir las acciones de distintos estamentos y grupos sociales, particularmente jóvenes, quienes serán interlocutores y partícipes principales de un proyecto educativo nacional que apunte al mejoramiento de la calidad de la educación pública.

La educación en Colombia no promueve la movilidad social, pues no ofrece mayores y mejores oportunidades para jóvenes ni contribuye a disminuir la alta desigualdad de ingresos, riqueza y oportunidades (Cárdenas, Fergusson y García, 2021). El sistema educativo en Colombia replica y refuerza la segregación al concentrar la oferta de educación de calidad en instituciones privadas, costosas y fuera del alcance de la mayoría. Así, la mayor parte de niñas, niños y jóvenes desarrolla deficientes competencias cognitivas, ciudadanas y socioemocionales y bajo capital humano y social. Las consecuencias involucran no solamente las posibilidades, expectativas y proyectos de vida de jóvenes sino también la productividad y el potencial de desarrollo del país.

La equidad en el acceso a educación de calidad puede aumentar la productividad media y mejorar la distribución de ingresos y riqueza, facilitando el acceso a otros bienes y servicios (Misión Internacional de Sabios 2019). Sin em-

bargo, esto no será posible mientras el sistema educativo en Colombia siga estando altamente segregado y no se pongan en práctica acciones concretas para que estudiantes de menores ingresos y grupos vulnerables puedan contrarrestar y superar las consecuencias de las privaciones asociadas con sus características sociodemográficas y lograr mejores desempeños académicos.

Escuchar a jóvenes, empoderarles y hacerles parte activa de la formulación y evaluación de políticas públicas de educación permitirá contar con mejor y mayor información sobre sus aspiraciones y expectativas. De esta manera será posible potenciar su voz y convertirla en una fuerza constructiva y no en una expresión de frustración y desesperanza.

Si bien la política pública ha sido activa y los recursos destinados a la educación en todos los niveles – particularmente en educación básica y

media- en Colombia ha aumentado, el carácter altamente segregado del sistema educativo se mantiene. Diferentes gobiernos han implementado políticas y programas para aumentar la cobertura de educación, unos enfocados en ampliar la oferta y otros en estimular la demanda. En contraste con la tendencia mundial, el gasto público en educación ha tenido una leve tendencia creciente durante el siglo XXI ubicándose alrededor de 4,5 % del PIB. Los resultados no han sido los esperados.

El porcentaje de personas matriculadas en educación formal en Colombia ha decrecido entre 2010 y 2020, con un único aumento de 1,2 % entre 2018 y 2019 (DANE 2021a). Esta tendencia se explica principalmente por el cambio demográfico (DANE 2021a). Si bien la cobertura en educación ha aumentado desde 2005 (10 p.p. en educación media y 18 p.p. en educación superior entre 2005 y 2018 (ANIF 2020)), aún queda bastante camino por recorrer, particularmente en términos de deserción escolar pues, según la OCDE (2018), el 25 % de las mujeres y el 35 % de los hombres de 25 a 34 años no completaron la educación media.

Según datos del DANE (2021b) la tasa de desempleo de las personas entre 14 y 28 años se ubicó en 23,6 %. Esta cifra es aún más alta para las mujeres de este rango de edad alcanzando 30,6 % incluso cuando las mujeres jóvenes son más educadas que los hombres jóvenes. La brecha entre hombres y mujeres jóvenes también se refleja en la tasa de ocupación que llega a 51,1 % para los hombres y apenas a 32,4 % para las mujeres. A esto se suma que para 2020 la tasa de informalidad de jóvenes fue de 44,3 %, lo cual implica que casi la mitad de esta población se encuentra por fuera del sistema de seguridad social y, en particular, no están aportando para asegurar su vejez. A su vez, 28 % de la población joven en Colombia en 2020 no estudiaba ni estaba empleada, con dos mujeres por cada hombre fuera tanto del sistema educativo como del mercado laboral (DANE 2021b), lo que aumenta su vulnerabilidad y pobreza. Los exiguos

indicadores del mercado laboral de los jóvenes reflejan la relativamente baja calidad de la educación que reciben, que les impide tomar ventaja de las oportunidades de trabajo existentes, a las cuales tienen mayor acceso aquel grupo de jóvenes que estudiaron en colegios privados de alta calidad y accedieron a universidades también de alta calidad tanto públicas como privadas.

La baja participación en el mercado laboral y la alta vulnerabilidad de jóvenes es altamente preocupante. Esta situación se traduce en menores oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales para jóvenes, lo cual obstaculiza su desarrollo y limita el papel que pueden llegar a tener en la sociedad.

Las manifestaciones, movilizaciones y paros en el país desde finales de 2019 y, en particular, en 2021 mostraron un alto protagonismo de jóvenes con despliegues de frustración y desesperanza, algunos de ellos violentos. La pandemia por Covid-19 exacerbó la vulnerabilidad de esta población que encontró otras formas de expresión fuera del canal democrático tradicional de las elecciones. La respuesta de las autoridades mostró no sólo su incompreensión e intolerancia sino, en especial, su desconexión e incapacidad de comunicación con esta población. Las movilizaciones de jóvenes también mostraron su alta interconexión y uso de medios digitales. En 2020 los grupos entre 12 y 28 años reportaron el mayor uso de internet y más del 85 % entre 12 y 17 y 95 % entre 18 y 28 reportaron haber usado celular (DANE 2021b). Las formas de conexión e interacción de jóvenes requieren **reformular los canales y lenguajes de comunicación institucionales para construir conexiones y construir nexos de confianza y legitimidad.**

El mayor gasto en educación tampoco se ha reflejado en mejoras en calidad. La calidad de la educación puede ser medida con dos pruebas estandarizadas: PISA y Saber 11. Las primeras permiten comparar a Colombia con otros países que también las presentan y las segundas dan herramientas para conocer la situación al interior

del país y realizar comparaciones entre colegios, calendarios A y B y estratos socioeconómicos. En las pruebas PISA, Colombia ha tenido un desempeño menor en comparación con países como México o Chile. En 2018, el país alcanzó un puntaje promedio de 406 sobre 600 mientras que sus pares de la región obtuvieron 416 y 438, respectivamente. Frente al resto de países miembros de la OCDE esta brecha es aún más amplia, pues aquellos para el mismo año obtuvieron un puntaje 488. En particular, el informe de la OCDE indica que más del 70 % de jóvenes de 15 años logran al menos un nivel básico en la competencia de matemáticas en los países miembros de la OCDE -que tienen un nivel de ingreso per cápita alto. En contraste, para Colombia esta cifra es, aproximadamente, de 30 %.

La desigualdad en el acceso a la educación de calidad también se refleja en los resultados de estas pruebas. Los resultados entre 2006 y 2018 muestran la creciente y persistente diferencia en resultados de estudiantes de colegios públicos y privados, con resultados significativamente mejores para estudiantes de colegios privados. Es de esperarse que quienes asisten a colegios privados cuenten con una educación de mayor calidad y en consecuencia más capital humano que se refleje en mayores ingresos en su vida laboral que quienes asisten a colegios públicos, perpetuando la brecha de desigualdad. En adición, en Colombia las instituciones educativas privadas de alta calidad, por lo general, son altamente costosas, lo que genera una barrera de entrada para familias y personas de ingresos medios y bajos. De igual manera, el nivel de ingresos de las familias está correlacionado con el acceso a libros y a capital humano, social y cultural. En otras palabras, estudiantes provenientes de entornos con mayores ingresos tienen mayor probabilidad de desarrollar y acumular capital humano precisamente porque cuentan con recursos que facilitan el ingreso a instituciones educativas de alta calidad.

Los resultados de las pruebas estandarizadas que administra el Estado -Saber 11- muestran enormes diferencias entre los puntajes obtenidos por los estudiantes de calendario A -en su gran mayoría colegios públicos y B -en su gran mayoría colegios privados. Los primeros alcanzaron un puntaje global de 252 en 2020 mientras que los segundos llegaron a 311 (ICFES, 2020). Según el Informe Nacional de Resultados Saber 11, el 80 % de estudiantes que presentaron esta prueba en Calendario A provenían de instituciones educativas oficiales mientras que para calendario B el 100 % eran de instituciones no oficiales. Es importante destacar que del total de estudiantes en calendario B que realizaron el Saber 11, el 97 % pertenecen a niveles socioeconómicos 3 y 4 mientras que para calendario A esta proporción es de tan solo 18 % (ICFES, 2020). En 2018, estudiantes de colegios oficiales y privados con menores ingresos obtuvieron puntajes globales entre 32 y 72 puntos menos en las pruebas Saber 11 que estudiantes ubicados en la parte superior de la distribución del ingreso (ICFES, 2019). Lo mismo sucede con los resultados en las pruebas PISA, donde hay una diferencia en lectura de 86 puntos (OCDE, 2019). **Todo lo anterior aporta evidencia a que la oferta de educación de calidad se concentra en instituciones privadas, costosas y fuera del alcance de la mayoría.**

Lo expuesto hasta ahora indica que el sistema educativo público debe mejorar ostensiblemente la calidad de la educación, pues es vehículo para generar mayores oportunidades de desarrollo laboral y personal de jóvenes y para el cierre de las brechas de distributivas de ingreso, de riqueza y de movilidad social. Las políticas y programas deben pues enfocarse tanto en los retos de corto plazo como en los de largo plazo. A continuación, se explican algunas políticas y programas que pueden contribuir al cierre de las brechas educativas.



El fortalecimiento del sistema educativo público colombiano pasa por **ampliar, actualizar y mejorar la infraestructura escolar**. La virtualidad forzada por la pandemia de Covid-19 develó claramente las brechas en acceso a tecnología y conectividad entre las diferentes regiones del país y entre estudiantes. Se confirmó, una vez más, que estudiantes en instituciones educativas privadas de alto costo contaron con mejor acceso a tecnología y conectividad que les permitió, al menos, continuar recibiendo clases y teniendo contacto con docentes. La pandemia por Covid-19 fue, sin duda, una tragedia para la educación nacional. El cierre de instituciones educativas, así como la virtualidad forzada dejaron rezagos importantes y aumentaron las brechas académicas regionales y por calidad. La pandemia por Covid-19 impactó las tasas de deserción y repitencia en educación básica y media y profundizó la tendencia decreciente de personas matriculadas en educación superior (Melo-Becerra, et al. 2021).

El cierre prolongado de colegios y la reapertura gradual hizo que un amplio número de estudiantes estuvieran prácticamente fuera del sistema escolar o con mínima actividad académica durante buena parte del 2020 y del primer semestre del 2021. Por múltiples razones incluyendo las de dotación de tecnología de escuelas y hogares, buena parte de estudiantes tuvieron poco acceso a docentes, a actividades escolares y a personas en su grupo de edad o nivel académico. Los efectos no solo se verán reflejados en su desarrollo cognitivo sino también en sus competencias socioemocionales, salud mental y bienestar emocional. La previsible caída en la motivación de estudiantes tiene un impacto directo sobre su capacidad de aprendizaje y de proyección a futuro y ya muestra consecuencias pues, en las zonas urbanas, 37,5 % del total de jóvenes y 40,7 % de jóvenes fuera del sistema educativo y del mercado laboral reportaron sentimientos de preocupación y nerviosismo (DANE 2021b).

En el largo plazo es fundamental **profundizar y atacar los factores que impactan la resiliencia académica** (Bayona-Rodríguez y López Vera, 2021). Concentrarse en el éxito estudiantil a través de acciones específicas ayudará a cerrar las brechas. La alta segregación entre estudiantes con condiciones socioeconómicas desiguales afecta de manera directa su desempeño académico. Bayona-Rodríguez y López Vera (2021, p.5) encuentran que estudiantes con una imagen positiva de sí y de sus capacidades, altas expectativas y entusiasmo frente a sus procesos de aprendizaje, así como el sentirse parte de la institución a la que asisten elevan significativamente los resultados académicos. Si las instituciones educativas tienen un buen ambiente de aprendizaje, buenos programas de manejo de abuso y acoso escolar, docentes presentes que guían y acompañan los procesos de enseñanza-aprendizaje, ajustándolos a diferentes niveles de habilidad, y una cultura institucional volcada hacia la calidad, aumentará la probabilidad de tener un buen desempeño académico contrarrestando los efectos negativos asociados con situaciones socio-económicas adversas (Bayona-Rodríguez y López Vera, 2021).

La situación es aún más apremiante para **jóvenes en zonas de conflicto**, donde se presenta mayor deserción, menor asistencia escolar, limitado acceso a educación superior, mayor incidencia de embarazo adolescente e integración al mercado laboral, casi en su totalidad informal, a edades más tempranas (Bedoya Ospina et al. 2019). Todas estas circunstancias afectan sus aspiraciones y proyectos de vida, incidiendo en su salud mental y bienestar emocional. Este efecto es aún mayor para mujeres jóvenes en zonas rurales y jóvenes pertenecientes a grupos étnicos (Bedoya et al, 2019). Quienes se encuentran en esta situación requieren, además de mayor acceso a mejor educación, otros programas de apoyo y cuidado que les permitan enfrentar la maternidad y paternidad tempranas, tener educación sexual y reproductiva y atención para su salud mental y bienestar emocional (Bedoya et al. 2019, p.37-40).

En la mejoría de la calidad de la educación básica y media también influye en forma importante la **calidad de docentes** que se vinculan a las escuelas públicas. Brutti y Sanchez (2021) muestran como los maestros que se sitúan en los deciles 6 a 10 del examen para ingresar a la carrera docente impactan positivamente el aprendizaje de los estudiantes medido a través de las pruebas Saber 11. Esto implica que el Estado debe promover e incentivar el ingreso a la carrera docente de maestros y maestras de las más altas capacidades académicas y pedagógicas, fortalecer el sistema de evaluación docente y asegurar su actualización permanente.

La vulnerabilidad se puede contrarrestar con **mejoras en el acceso a educación superior de calidad**. El acceso a educación superior de calidad, pública y privada, tiene un efecto positivo y significativo sobre la probabilidad de vinculación laboral y, por lo tanto, sobre el potencial de movilidad social de estudiantes. Sin duda la pregunta sobre la financiación está en el centro del debate. Bayona et al (2021) encuentran efectos positivos al analizar el impacto de educación superior pública de alta calidad sobre el acceso a la universidad, la permanencia en educación superior y el ingreso al mercado laboral. De igual manera, Londoño-Vélez et al. (2020) encuentran resultados similares para programas de subsidio a la demanda que transfieren recursos públicos a universidades privadas como fue el caso de Ser Pilo Paga.

**La acreditación de alta calidad** es una manera de controlar el mercado de la educación superior garantizando mejoras tanto en infraestructura como en la calidad de estudiantes y profesores. En Colombia alrededor del 30 % de las instituciones de educación superior públicas y 17% de las privadas cuentan con acreditación. En consecuencia, no solo son muy pocas las personas en el país que acceden a educación superior, sino que son aún menos quienes ingresan a instituciones de educación superior con acreditación de alta calidad.

Finalmente, más allá de las políticas y programas educativos dirigidos a mejorar la calidad de la educación pública, particularmente básica y media, se deben diseñar **estrategias que fomenten la integración de estudiantes de los distintos estratos socioeconómicos y orígenes sociales** y así empezar a eliminar la alta segregación que caracteriza el sistema educativo colombiano.

## Referencias

- Abadía Alvarado, L. K., S. C. Gómez Soler, J. Cifuentes González. (2021). "Gone with the pandemic: effects of COVID-19 on academic performance in Colombia", Universitas Economica, (21) 4. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1LAWxYvLNVJftYzio7bbFNrDcrAOe8iWJ/view>
- ANIF (2020). Educación en Colombia: avances en cobertura y desafíos en calidad. Comentario Económico del día.
- Bayona, H. (2015). Efectos de la infraestructura sobre el fracaso escolar: evidencia empírica para Colombia. Documentos CEDE, 28. Bogotá: Facultad de TEconomía, Universidad de los Andes, CEDE. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/8601/dcede2015-28.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bayona-Rodríguez, H., C.E. López Guarín. (2021). ¡Viva la U! Efecto de la educación superior pública sobre el acceso, la permanencia y el mercado laboral: evidencia empírica para Colombia. Documento CEDE – Profesores cátedra, #25. Bogotá: Facultad de Economía, Universidad de los Andes, CEDE. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/49962/dcede2021-25.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Bayona-Rodríguez, H., López Vera, D.C. (2021). Factores asociados a la resiliencia académica: evidencia para Colombia. Documento CEDE-Debate Profesores Cátedra #1. Bogo-

tá: Facultad de Economía, Universidad de los Andes, CEDE. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/48061/dcede2021-01.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Bedoya Ospina, J.G., S. García Jaramillo, C. Rodríguez Orgales, L.M. Sánchez Ayala, F. J. Sánchez Torres (2019). Trayectorias de desarrollo de los jóvenes en zonas de posconflicto: diagnósticos y propuestas de política. Documento CEDE No.27, Bogotá: CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/41091/dcede2019-27Resumen.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Brutti, Z., Sanchez, F. (2021) Turning Around Teacher Quality in Latin America: Renewed Confidence and Lessons from Colombia. Economic Analysis and Policy.
- Cárdenas, J.C., L. Fergusson, M. García Villegas (eds). (2021). La quinta puerta. De cómo la educación en Colombia agudiza las desigualdades en lugar de remediarlas. Bogotá: Editorial Planeta.
- DANE (2021a). Boletín Técnica. Educación Formal. Junio 2021. Bogotá: DANE.
- DANE (2021b). Juventud en Colombia. Nota Estadística. Bogotá: DANE.
- CFES. (2020). Informe nacional de resultados del examen Saber 11° 2020 Volumen II Disponible en: <https://www2.icfes.gov.co/documents/20143/71341941/Informe+nacional+resultados+Saber+11+2020+-+Volumen+II.pdf>
- Londoño-Vélez, J., C. Rodríguez y F. Sánchez. (2020). “Upstream and Downstream Impact of College Merit-Based Financial Aid for Low-Income Students: Ser Pilo Paga in Colombia.” American Economic Journal: Economic Policy 12(2): 193-227.

- Melo-Becerra, L.A., J.E. Ramos-Forero, J.L. Rodríguez Arenas, H.M. Zárate-Solano (2021). Efecto de la pandemia sobre el sistema educativo: el caso de Colombia. Borradores de Economía, No.1179, Bogotá: Banco de la República. Misión de Sabios. (2020). Equidad, educación y desarrollo. Propuestas del Foco de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano con Equidad. Vol. 5. Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Disponible en: [https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/vol\\_5\\_version\\_4.pdf](https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/vol_5_version_4.pdf)
- Montenegro, A. y M. Meléndez (comps.). (2014). Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. CEDE. Departamento Nacional de Planeación Bogotá: Ediciones Uniandes. Disponible en: <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/publicaciones/libros/Equidad-y-movilidad-social.pdf>
- OCDE. (2019). Colombia – Country Note – PISA 2018 Results. Disponible en: [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_COL.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_COL.pdf)



## Nota Macroeconómica No.38

Facultad de Economía - Universidad de los Andes  
Marcela Eslava | Decana, Facultad de Economía  
Leopoldo Fergusson | Director CEDE, Facultad de Economía

**Autores:** Jimena Hurtado y Fabio Sánchez. Agradecemos la asistencia de Laura Camila Ortiz en la elaboración de esta Nota.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación  
Reconocimiento como Universidad:  
Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.  
Reconocimiento personería jurídica:  
Resolución 28 del 23 de febrero

 Universidad de  
los Andes  
Colombia

Facultad  
de Economía

**CEDE**

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico

En esta nota se discuten propuestas en cinco dimensiones para mejorar el sistema tributario regional:

- Es clave actualizar los catastros, hoy muy desactualizados. Proponemos profundizar el catastro multipropósito y el apoyo institucional del Estado a los catastros municipales, priorizando municipios que combinan alto potencial de recaudo y dificultades técnicas para el manejo catastral. También proponemos el establecimiento de incentivos institucionales que permitan usar el Sistema Nacional de Participaciones para premiar a los municipios que actualicen el catastro y, por esta vía, aumenten el recaudo del impuesto predial.
- Rediseñar el impuesto de industria y comercio (ICA) para que sea un impuesto de renta municipal. Así, el ICA debe ser un impuesto, recaudado y administrado por los municipios, que no se cobra sobre ingresos brutos, sino sobre ingresos netos, esto es, ingresos susceptibles de producir un incremento neto del patrimonio.
- Eliminar paulatinamente las estampillas y sustituir su recaudo por el recaudo fortalecido de impuesto predial.
- Profundizar en los impuestos a actividades y comportamientos con efectos nocivos para el medio ambiente o la salud.
- Implementar estrategias de mejora de la administración de impuestos locales desde lo colaborativo y unificando los sistemas de información locales y nacionales.

Durante los últimos cuarenta años, Colombia ha profundizado en su modelo de descentralización. Son muchos los avances logrados, aunque es claro que quedan muchos retos por superar. Uno de esos retos es la consolidación de los municipios y departamentos, entre los que hay fuertes diferencias económicas, sociales e institucionales. Sin esta consolidación, el mayor desarrollo de las regiones y el cierre de las brechas económicas, sociales e institucionales que se pretende alcanzar con la descentralización, en el me-

jor de los casos, seguirá siendo una meta de largo plazo.

Se requiere un esfuerzo de construcción de Estado a nivel local y un impulso al desarrollo de sus instituciones. Para lograr este propósito es necesario avanzar en, al menos, tres áreas: tributación territorial, sistema nacional de gastos y participaciones y sistema nacional de regalías. En línea con el informe de la [Comisión de Estudio del Sistema Tributario Regional](#), en esta



nota planteamos algunos aspectos claves de la tributación territorial y presentamos algunas recomendaciones que consideramos prioritarias.<sup>1</sup>

Proponemos estas recomendaciones en tres dimensiones principales: aumentar el recaudo a nivel local, eliminar y modificar impuestos territoriales, y mejorar la administración tributaria. Estas propuestas concretas van en el sentido de revitalizar y legitimar el contrato entre la ciudadanía y el Estado aportando solidez, eficiencia y eficacia a las finanzas locales y regionales y fortaleciendo los estados subnacionales. La confianza en las instituciones va de la mano con la provisión de bienes públicos y la adecuada administración y gestión pública. Estas solo son posibles con finanzas locales claras y sólidas. Nuestras propuestas permiten eliminar complejidades de los sistemas tributarios locales y desincentivos a la iniciativa privada y aportar en el fortalecimiento de la institucionalidad.

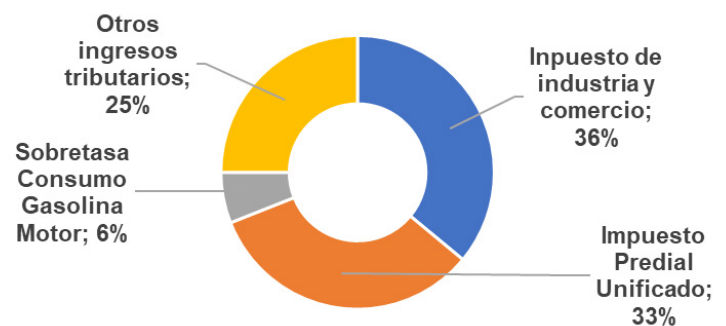
### ¿Por qué son importantes los impuestos territoriales?

Los impuestos representan un contrato de reciprocidad entre el Estado y la ciudadanía. El impacto positivo de los impuestos sobre la construcción y consolidación de instituciones, permite, a su vez, fortalecer al Estado como promotor del desarrollo económico y social de la población.<sup>2</sup> Varios estudios para Colombia han mostrado que mayores recursos propios de las regiones, provenientes en su mayoría de impuestos territoriales, van de la mano con su desarrollo institucional así como con menores niveles de corrupción). Incluso se ha encontrado que, los recaudos tributarios territoriales en Colombia, en especial el impuesto predial, mejoran la provisión de bienes y servicios como educación, salud, acueducto y alcantarillado.<sup>3</sup> Sin embargo, el predominio de estas relaciones y efectos positivos dependen de que el diseño de los impuestos asegure su eficiencia, progresividad, equidad y justicia y facilidad de administración.

### ¿De qué impuestos hablamos?

Los ingresos de los departamentos y municipios del país provienen principalmente del Sistema General de Participaciones. Estos ingresos han pasado de representar el 18 % en 1985 al 45 % en 2019. En 2019 los ingresos tributarios propios correspondían al 28 % de los ingresos totales de los municipios, con una gran dispersión entre municipios más y menos desarrollados, mientras el resto de los ingresos provinieron de otras fuentes, incluyendo las regalías.

Figura 1 | Composición de recaudos tributarios municipales



Fuente: datos tomados del Informe final Comisión de Estudio del Sistema Tributario Regional 2020.

En Colombia existen 21 impuestos vigentes a cargo de los municipios y 14 a cargo de los departamentos.<sup>4</sup> A nivel municipal, el 77 % del recaudo de impuestos se obtiene principalmente a través de tres impuestos: predial (34 %), ICA (36 %) y sobretasa a la gasolina (7 %). A nivel departamental los impuestos que más aportan al recaudo (71 %) son los que gravan el consumo

<sup>1</sup> El Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (CEDE) adelantó las labores de Secretaría Técnica de la comisión.

<sup>2</sup> Ver Levi, (1988)

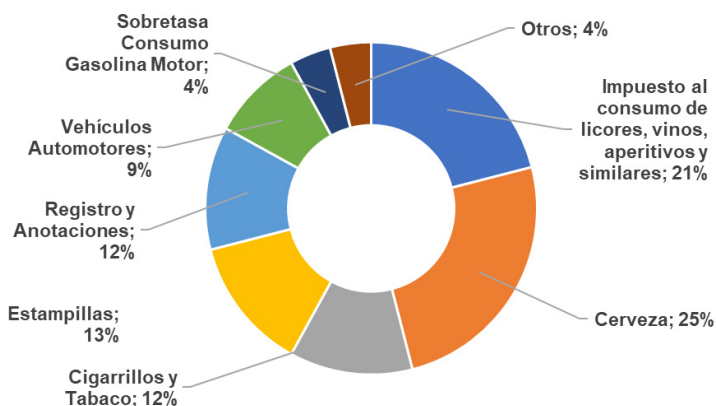
<sup>3</sup> Ver Cortes y Vargas (2012), Álvarez et al, (2019) y Martínez, (2014).

<sup>4</sup> El establecimiento de los tributos territoriales depende del legislador y está expresado en la Ley. La cual autoriza a las autoridades territoriales para cobrar tributos. Los municipios y departamentos no tienen autonomía para crear impuestos, aunque sí pueden establecer tarifas diferentes y exenciones, es decir, gozan de cierta autonomía para no usar los impuestos vigentes.



de bienes y servicios que causan algún daño a la sociedad en general o a otros actores. Entre estos se encuentran los impuestos al consumo de cerveza, licores y cigarrillos (que suman el 58 % de los ingresos), la sobretasa a la gasolina y el impuesto a vehículos. El recaudo por Estampillas representa el 13 % del recaudo para los departamentos. Las Figuras 1 y 2 muestran estas composiciones.

**Figura 2 | Composición de recaudos tributarios departamentales**



Fuente: datos tomados del Informe final Comisión de Estudio del Sistema Tributario Regional 2020.

## ¿Qué proponemos?

### 1. FORTALECER EL IMPUESTO PREDIAL

El Impuesto Predial Unificado recae sobre los bienes raíces y su base gravable es el avalúo catastral. En el 2019 se recaudaron un poco más de 8,5 billones de pesos por este impuesto, que posee varias características interesantes. Primero, es el impuesto local por excelencia pues aplica a factores inmóviles (bienes raíces), lo que evita la relocalización del factor que genera el impuesto y la imposición del tributo a no residentes de un municipio. Segundo, existe una clara conexión entre la provisión de bienes públicos y el valor de los predios: entre mejores carreteras, distritos de riego, escuelas y otros bienes públicos locales haya, mayor será el valor de estos predios. Se podría entender el impuesto predial como el precio que pagan los dueños

de los predios por la provisión de bienes públicos locales que dan mayor valor a sus propiedades. Tercero, este impuesto funciona muy bien como señal al electorado acerca de la gestión del gobierno local y, en un contexto dinámico, el éxito de su recaudo depende de (y tiene efecto sobre) la legitimidad y la confianza en las instituciones. Cuarto, su base gravable permite que los ingresos por este tributo sean estables, aún en tiempos de fluctuaciones económicas. Esto permite la financiación de proyectos a mediano y largo plazo y facilita el acceso a financiación. Por último, aunque el impuesto está relacionado con el capital de las personas y no necesariamente con sus ingresos, el impuesto es progresivo en la medida en que recae primordialmente sobre individuos con mayor riqueza.<sup>5</sup>

A pesar de estas características deseables, el recaudo del predial es inferior a su potencial. Esto se debe principalmente a la desactualización del catastro; es decir, a la desactualización en la información sobre el valor de mercado de los predios, sus características, usos y propietarios. Según el Departamento Nacional de Planeación (2020), a enero de 2020 solo el 2,3 % del territorio nacional (49 municipios) había actualizado el catastro en los cinco años más recientes, máximo período estipulado por la ley para hacerlo. Su desactualización genera subvaloración de los inmuebles y retraso en la incorporación de nuevos predios a la base tributaria que a su vez reduce el recaudo potencial.

Existen al menos dos razones para que el catastro municipal presente demoras en su actualización. Primero, hay restricciones técnicas, relacionadas con los costos y la institucionalidad con la que se cuenta para hacerlo. Segundo, existen razones políticas para que los gobiernos locales prefieran no actualizarlo.

Para resolver el primer problema se deberían identificar los municipios donde existen pro-

<sup>5</sup> Ver Oates y Fischel (2016), Bonet, et al (2020) y Sanchez y España (2014).

blemas técnicos, dando prioridad a aquellos donde existe un gran potencial de recaudo y no se cuenta con una gran actividad económica para obtener recursos de otros impuestos. Un avance en esta dirección es el ya planteado Catastro Multipropósito. Para resolver el segundo problema deberían existir los incentivos institucionales adecuados ya sea a través de sistema general de participación o del sistema de repartición de regalías. En particular, siguiendo las recomendaciones de la [Comisión de Estudio del Sistema Tributario Regional](#), proponemos que, dentro de SGP, se incorporen bonificaciones por actualización predial y aumento del recaudo.

## 2. REDISEÑAR EL ICA

El impuesto de industria y comercio (ICA) grava las actividades industriales, comerciales y de servicios realizadas dentro de un municipio. En 2019 se recolectaron aproximadamente 9,5 billones de pesos con este impuesto. A pesar de ser una fuente importante de recursos para algunos municipios, principalmente para los más grandes—el 63 % del total del recaudo nacional del ICA se concentra en cinco ciudades; tan solo en Bogotá se concentra el 44 %—el ICA es un impuesto complejo y tiene algunas características indeseables.

La principal crítica al ICA es que hoy en día, para muchas actividades es difícil definir el territorio en el que se realizan. Cada actividad realizada por las empresas debe pagarse en la jurisdicción municipal; este concepto de tributación empresarial surgió en 1913, cuando la operación de las firmas era local. Cuando una empresa o una persona realiza la misma actividad en diferentes municipios o tiene actividades de su cadena de valor en diferentes jurisdicciones, tiene la obligación de tributar en todos los municipios puesto que el hecho generador para cada caso es distinto.<sup>6</sup> Hoy hay muchas actividades con este carácter multi-territorial, lo que hace difícil la correcta atribución del impuesto. Muchas personas y empresas también realizan sus actividades mo-

viéndose continuamente, o desde una residencia ubicada en un municipio cuando la empresa se ubica en otro.

El tener que pagar el impuesto de esta forma territorial, con diferentes tasas y casos especiales y exenciones, con diferentes formularios y procedimientos en cada jurisdicción, y con heterogeneidad en el calendario tributario, implica altos costos para las personas y empresas. Estos costos hacen que el impuesto resulte ineficiente y que probablemente incentive la evasión.

Otro de los problemas más evidentes del ICA es la definición de la base gravable: el impuesto se cobra sobre los ingresos brutos de las unidades productivas. Así, este impuesto afecta de manera desigual y sin ninguna razón a diferentes sectores y diferentes empresas y personas. En particular, las empresas con mayor poder de mercado y cuya producción es menos intensiva en trabajo pagan menos como proporción de sus utilidades que las empresas que operan en un entorno competitivo y cuya producción es intensiva en trabajo. Esto ocurre porque a mayor poder de mercado existen mayores utilidades y porque los costos laborales son usualmente más altos que los demás costos de una empresa. Existe una crítica adicional al impuesto relacionada con su efecto regresivo, pues aumentos en este impuesto generan caídas en el consumo, afectando principal y desproporcionadamente a los deciles 1 y 2 de la distribución del ingreso.<sup>7</sup>

Por último, pagar el ICA a la vez que otros impuestos nacionales de renta no deja de ser complejo y costoso para las empresas, y de alguna manera duplica la tributación de una misma actividad. A pesar de esfuerzos recientes para que las empresas puedan descontar parte del ICA de su declaración de renta (lo cual genera una competencia insana entre la tributación regional y nacional), una alta carga impositiva puede generar

---

<sup>6</sup>Ver Parra (2004).

<sup>7</sup>Ver Nuñez (2002).

desincentivos a una mayor actividad empresarial. Para resolver estos problemas se pueden considerar varias alternativas. [Comisión de Estudio del Sistema Tributario Regional](#) planteó varias opciones de reforma, todas con un principio fundamental: el impuesto no debe cobrarse sobre sobre ingresos brutos.

La propuesta que apoyamos en esta nota consiste en cambiar el ICA actual por un Impuesto municipal de renta. Este impuesto sería similar al impuesto de renta nacional, pero las entidades territoriales mantendrían las competencias de administración y control. Así, el ICA debe ser un impuesto, recaudado y administrado por los municipios, que no se cobra sobre ingresos brutos, sino sobre ingresos netos, esto es, ingresos susceptibles de producir un incremento neto del patrimonio.

Finalmente, también se debe prescindir del descuento sobre el impuesto a la renta establecido en el artículo 115 de la Ley 2010 de 2019 pues este descuento constituye una transferencia implícita del gobierno central a los entes territoriales y genera incentivos para aumentar las tarifas del ICA.

### 3. MARCHITAMIENTO DE LAS ESTAMPILLAS

Las estampillas surgen como un medio de verificación de que contratos oficiales o privados cuentan con respaldo de alguna autoridad oficial. Por este servicio, los gobiernos imponen una tarifa ad-valorem de acuerdo con el monto del contrato. En Colombia, las estampillas gravan mayoritariamente los contratos entre entidades públicas y agentes privados.

Tanto municipios (Concejos) como departamentos (Asambleas) poseen un alto nivel de autonomía local para crear sus propias estampillas, unos impuestos muy puntuales con destinación específica. Así, no es raro que en Colombia exista una proliferación de estampillas territoriales. Hay alrededor de 60 estampillas territoriales

vigentes, 30 de ellas fueron creadas desde el año 2000. En 2019, los departamentos y municipios recaudaron ingresos por \$2,8 billones por este tributo. Como vimos en la Gráfica 2, los departamentos son los que más usan este tributo.

El problema es que este tributo es ineficiente pues incrementa los costos de transacción y en el caso de estampillas que gravan contratos de entidades públicas (la mayoría) no genera recursos nuevos y sí encarece la contratación pública.<sup>8</sup> En cualquier programa de gasto público el contratista debe pagar estampilla y, por lo tanto, incrementa los costos del contrato.

Aunque la mayoría de los municipios las usan, 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. Estos municipios son usualmente los menos desarrollados, pues no cuentan con una actividad económica grande que les permita obtener recursos de otros impuestos. No obstante, los valores recaudados son mucho mayores en ciudades grandes, entre ellas Bogotá, Barranquilla y Cali.

Para avanzar en eficiencia tributaria, en el largo plazo deben desaparecer las estampillas. Sin embargo, dada la dependencia de municipios pequeños este debe ser un proceso paulatino, a medida que se generen recursos con el fortalecimiento de otros impuestos, especialmente el predial, y ganancias en eficiencia en la recaudación será posible sustituirlo completamente. En este proceso, las primeras estampillas en desaparecer deben ser las que recaen sobre la contratación pública. En el corto plazo, se deben establecer límites a las tarifas y al número de las estampillas. Finalmente, es necesario evaluar la duración y la pertinencia de las estampillas existentes y de las que se aprueben.

---

<sup>8</sup> Ver Sánchez (2016).



#### 4. FORTALECER IMPUESTOS A ACTIVIDADES CON EFECTOS NOCIVOS SOBRE EL AMBIENTE, LA SALUD Y OTRAS DIMENSIONES DEL BIENESTAR

Los impuestos departamentales que más aportan al recaudo son los que recaen sobre el consumo de alcohol y tabaco. En estos los departamentos recaudaron 6 billones de pesos en 2019. Aún existe espacio para incrementar las tasas sobre estos bienes. Al afectar la salud, el consumo de tabaco y alcohol encarece la prestación de servicios de salud afectando a toda la sociedad, y no solamente al consumidor. Fortalecer este tipo de impuestos e introducir otros tributos que puedan tener efectos favorables sobre la salud pública, tales como el impuesto a las bebidas azucaradas, es esencial en el corto y mediano plazo, dado que los entes territoriales enfrentan presiones de gasto en este rubro.

Además de aumentar la tarifa del impuesto a cigarrillos y tabaco, es recomendable ampliar el hecho generador para incluir nuevas formas de consumo, como vapeadores y cigarrillos eléctricos.

En lo que respecta a los impuestos a vehículos de transporte y al consumo de combustibles, hay dos tipos de efectos nocivos: la contaminación y la congestión de las vías. Si bien estos impuestos generan parte importante del recaudo y cumplen el papel de desestimular el consumo de combustibles contaminantes, hay oportunidades de mejora en cuanto a la incorporación rigurosa de criterios ambientales y garantía de estabilidad del recaudo en un entorno de transición energética. Por razones de espacio no señalamos estas oportunidades en detalle. No obstante, suscribimos las propuestas de [Comisión de Estudio del Sistema Tributario Regional](#).

#### 5. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

En el área de administración tributaria, en el corto plazo, se debe facilitar la administración tributaria por colaboración, esto es, que ciudades grandes o departamentos puedan prestar servicios y asesorar a municipios más pequeños, ayudando a aumentar eficiencia y a liberar recursos.

La administración tributaria es una actividad que se beneficia de las economías de escala y por esto se requiere mayor inversión en sistemas de información y mantenimiento de bases de datos, y mayor capacidad de atracción y retención de talento humano especializado. Por lo tanto, recomendamos centralizar la información tributaria relevante para las autoridades nacionales y locales en un solo agente y otorgar acceso parcial de la información a cada uno de los entes territoriales y acceso pleno a la DIAN.

En el mediano plazo, debe implementarse un sistema de pre-liquidación aplicable a grupos de municipios similares y fortalecer canales no presenciales de declaración y liquidación.

Finalmente, debe haber un estatuto tributario territorial que unifique definiciones, manteniendo la competencia de los Concejos municipales para establecer tarifas. Este estatuto mejoraría los canales de información, facilitaría la labor de las autoridades tributarias y el cumplimiento de los contribuyentes.

#### Referencias

- Álvarez, D., Caputo, J. E., Quintana, A., & Sánchez, F. (2019). *Factores políticos e institucionales asociados a la corrupción en gobiernos subnacionales en Colombia* (No. 42). Retrieved from [https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/dce-de2019-42.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dce-de2019-42.pdf)
- Banco Mundial. (2016). *Reforma del sistema tributario a nivel local: El caso del ICA en Bogotá*. Bogotá.

- Bonet-Morón, J., Ricciulli-Marín, D., Pérez-Valbuena, G. J., Galvis-Aponte, L. A., Haddad, E. A., Araújo, I. F., & Perobelli, F. S. (2020). Regional economic impact of COVID-19 in Colombia: An input–output approach. *Regional Science Policy and Practice*, 12(6), 1123–1150. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12320>
- Bruhn, M., & Gallego, F. A. (2012). Good, Bad, and Ugly Colonial Activities: Do they matter for economic development? *The Review of Economics and Statistics* 94 (2): 433–461.
- Cortés, D., & Vargas, J. F. (2012). *Inequidad Regional en Colombia* (No. 34). Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Actualización catastral con enfoque multi-propósito*. Retrieved from [https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/CatastroMultiproposito/DoMetodolgicoActualizacionCatastralEnfoque-Multipropsito\\_2020\\_07\\_30.pdf](https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/CatastroMultiproposito/DoMetodolgicoActualizacionCatastralEnfoque-Multipropsito_2020_07_30.pdf)
- Levi, M., (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Martínez, L. (2019). *Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia*. Tomado de: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3273001>
- Núñez, J. (2002). *Empleo Informal y Evasión Fiscal en Colombia* (No. 210). Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/EstudiosEconomicos/210.pdf>
- Oates, W.E. and Fischel, W. A. (2016) “Are Local Property Taxes Regressive, Progressive, or What?” *National Tax Journal* 69: 415-434.
- Parra, H., 2004. *El impuesto de industria y comercio*. Bogotá: Temis.
- Sánchez, F. & España, I., (2014). Cobrar como la ley manda: maximizando el potencial del impuesto predial en Colombia. En: *El potencial oculto: Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Colombia*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 59-84.
- Sánchez, M., (2016). Estampillas. En: J. R. Piza, ed. *Los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano: un análisis crítico*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 543-584.

## Nota Macroeconómica No.41

Facultad de Economía - Universidad de los Andes

Marcela Eslava | Decana, Facultad de Economía

Leopoldo Fergusson | Director CEDE, Facultad de Economía

**Autores:** Hernando Zuleta, Oskar Nupia, David Pérez-Reyna y Jimena Hurtado.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación

Reconocimiento como Universidad:

Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento personería jurídica:

Resolución 28 del 23 de febrero

# La agenda ambiental como parte del modelo económico de Colombia

Mayo 2022

Colombia cuenta con un capital natural enorme, derivado de su riqueza en diversidad biológica, sobre el cual puede generar nuevas oportunidades de progreso e inclusión económica. Al mismo tiempo, el país enfrenta retos ambientales muy importantes asociados a sus profundas desigualdades, debilidad institucional para cumplir sus compromisos internacionales, y para cumplir el mandato de la Constitución de 1991, una de las cartas más verdes de tiempos recientes. En esta nota resaltamos los cinco retos más urgentes en materia ambiental, sin pretender ser exhaustivos, y sugerimos acciones de política concretas que, sustentadas en ciencia, servirían para enfrentar estos retos y compromisos de país. Primero, mencionamos la necesidad de desarrollar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático que involucren a las comunidades y proteja ecosistemas estratégicos. Segundo, fomentar la gobernanza ambiental en los territorios. Tercero, impulsar la agricultura sostenible. Cuarto, dinamizar el sector de pesca y acuicultura con principios de sostenibilidad y con la participación de las comunidades. Y quinto, reducir la contaminación del aire.

## 1. Introducción

Son múltiples los retos y acciones para la agenda ambiental del próximo gobierno. A continuación, destacamos aquellos que, en nuestra opinión, son de mayor urgencia y relevancia para el país: i) reducir las emisiones de carbono a partir de la reducción de la deforestación y la transición hacia un modelo de desarrollo territorial basado en la protección del capital natural actual, ii) fortalecer y proteger los liderazgos ambientales y comunitarios en los territorios de zonas campesinas, indígenas y afrodescendientes comprometidos con la protección ambiental y, a su vez, consolidar la implementación de sistemas de pagos por servicios ambientales que sean eficientes, justos y basados en una evaluación de impacto rigurosa, iii) producir alimentos suficientes y nutritivos de manera sostenible para una población creciente, preservando y mejorando, en lo posible, la base de recursos naturales,

iv) incorporar el sector pesquero como parte fundamental del modelo económico en donde se genere un aprovechamiento sostenible y justo para las comunidades que se podrían beneficiar de ello en costas y ríos, y v) reducir la contaminación del aire en las principales ciudades a través de estrategias que incentiven la reconversión hacia un parque automotor e industrias que generen menos emisiones. En el siguiente apartado discutimos la importancia de cada uno de los retos identificados y sugerimos acciones de política concretas para enfrentarlos. Cada uno de estos retos es, a su vez, vinculado con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) correspondiente. Destacamos que la agenda ambiental del nuevo gobierno debe ir alineada con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, la cual es un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo promovido por las Naciones Unidas desde 2015.



## 2. Principales retos y acciones para la agenda ambiental del nuevo gobierno

### 2.1. Mitigación y adaptación al cambio climático (ODS 13)

Colombia se ha comprometido a través de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) a reducir en un 51 % sus emisiones de carbono para el año 2030. Este compromiso puede convertirse en una gran oportunidad para cambiar el uso del territorio que ha generado deforestación y violencia. De acuerdo con el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero y proyecciones en el NDC, las emisiones del país en 2015 fueron de 233,58 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (Mt CO<sub>2</sub>eq). De esas emisiones, el sector de la agricultura, silvicultura y otros usos del suelo (AFOLU) es el mayor emisor (50,5 %), seguido por los sectores de la energía (37,1 %) y de residuos (8,4 %). Dentro de la categoría AFOLU, cerca del 60 % de las emisiones es el resultado de cambios en el uso del suelo provocados, en mayor medida, por la expansión de la frontera agrícola y ganadera y las economías ilícitas (Clerici et al., 2020). Dentro del sector de la energía, el transporte representa aproximadamente el 36 % de las emisiones del sector, seguido por el consumo de energía residencial e industrial (17 %) y la generación de electricidad (15 %). Colombia inició su estrategia de mitigación y adaptación al cambio climático con el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) en el año 2012, continuando con la aprobación de la Política Nacional de Cambio Climático en 2017 y con la Ley de Cambio Climático en 2018 que buscan establecer directrices para la gestión del cambio climático en el país. Además, como parte del proceso de consolidación del marco institucional en 2020, y antes de la Conferencia de Naciones Unidas de Cambio Climático (COP26) de 2021, se actualizó el documento de la NDC. La NDC articula las acciones, metas e indicadores de monitoreo para Colombia en materia de mitigación y adaptación al cambio

climático, y especifica la reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEI) para el periodo 2020-2030 con la aspiración hacia la neutralidad de carbono para el 2050. Desde entonces, el país viene discutiendo sobre la transición energética hacia una reducción en su dependencia de energías fósiles y un aumento de energías renovables que garantice estabilidad para atender la demanda interna. Sin embargo, y aunque se reconoce la incertidumbre de la magnitud de los futuros impactos del cambio climático, el cumplimiento de la NDC dependerá, además de las acciones de mitigación y adaptación, de la protección del capital natural actual. El constante deterioro y destrucción de ecosistemas y la liberación de gases efecto invernadero producto de la deforestación amenazan la resiliencia y posibilidad de cumplir la meta de Colombia. Por ello, son varias las acciones que se deben emprender como eje central de política pública para cumplir con los compromisos internacionales. Estas acciones deben sustentarse en un diagnóstico adecuado que permita establecer con confianza las tendencias del cambio climático y sus posibles efectos. Las acciones propuestas son las siguientes:

1. Protección de ecosistemas estratégicos que cumplen funciones de regulación climática y potenciar el desarrollo local basado en su protección.
2. Detener la deforestación amazónica a partir del ordenamiento ambiental del territorio y la coordinación entre el sector ambiental, agropecuario y de seguridad. Es necesario detener y revertir el acaparamiento ilegal de tierras y la construcción de vías ilegales. Avanzar en el catastro multipropósito y fortalecer la gobernanza en las áreas de reserva forestal y parques nacionales.
3. Consolidar la alianza entre los nueve países amazónicos para conservar uno de los patrimonios naturales más importantes para la humanidad.

4. La actividad extractiva en ecosistemas estratégicos como los páramos deberá limitarse para evitar vulnerar su integridad ecológica, y así mantener sus funciones ecosistémicas como la producción de agua para las ciudades y la agricultura.

5. Integrar la adaptación al cambio climático como criterio para el aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables y la agricultura.

6. Creación de una Cátedra de educación ambiental en las escuelas y los colegios para fomentar la educación a niños y jóvenes en valores ambientales y sensibilizar sobre las consecuencias del cambio climático.

## 2.2. Gobernanza ambiental (ODS 1, 15 y 16)

### 2.2.1. Territorios colectivos

Actualmente más del 30 % del territorio nacional está titulado colectivamente a comunidades negras e indígenas. El proceso más reciente de titulación a comunidades negras ocurrió entre mediados de los 1990s y comienzos de los 2000s. Varios estudios muestran que, en ausencia de esta titulación, la deforestación, las emisiones de carbono y la expansión de cultivos ilícitos sería mayor (Blackman and Veit, 2018; Bonilla-Mejía and Higuera-Mendieta, 2019; Vélez et al., 2020). Sin embargo, en ausencia de un fortalecimiento de la gobernanza y coordinación con las autoridades regionales ambientales, esta protección de los territorios por parte de las comunidades étnicas está amenazada. Actualmente, el 16% de los cultivos de coca se encuentran en territorios colectivos de comunidades negras y el 9% en resguardos indígenas (UNODC, 2021). Sin embargo, sólo hasta este año se planteó una ruta étnica para el Plan Nacional de Sustitución (PNIS) que no se ha implementado. La minería ilegal amenaza estos territorios étnicos y los planes para formalizar la pequeña minería y la minería artesanal no avanzan. Además, las economías ilícitas y los actores armados ilegales

amenazan la gobernanza de estos territorios étnicos. Por ello, se propone una serie de acciones para garantizar el fortalecimiento y la transición a economías legales con criterios de sostenibilidad y compromisos comunitarios:

1. Presencia efectiva del Estado en los territorios titulados colectivamente a comunidades negras e indígenas.

2. Diseño de programas de sustitución de cultivos ilícitos y formalización de pequeña minería con criterios diferenciales.

3. Fortalecimiento y gobernanza de estos territorios colectivos con enfoque socioambiental por parte de sus autoridades étnicas.

4. Programas de conservación para proteger aquellos territorios prioritarios para la provisión de servicios ecosistémicos y con amenazas de deforestación.

### 2.2.2. Protección a líderes ambientales

En Colombia se ha documentado un aumento de la violencia contra los líderes ambientales: 2160 agresiones en los últimos doce años, siendo 2017 y 2018 los años de mayor violencia. Estudios sugieren que esta violencia ejercida tiene múltiples causas. Primero, la defensa del ambiente es más riesgosa en contextos de conflictos armados, altas tasas de homicidio y conflictos por la explotación de recursos naturales (Middeldorp and Le Billon, 2019), especialmente relacionados con minería y el uso del suelo. Segundo, el riesgo de los líderes ambientales es mayor en países en los que la percepción de la democracia es peor (Llanes y Vélez, 2021). Por último, los líderes ambientales más expuestos son aquellos que hacen parte de minorías étnicas por la falta de reconocimiento de la autodeterminación de estas comunidades (Larsen et al., 2021). Colombia cumple con varios de los determinantes que pueden explicar la violencia contra los líderes ambientales, razón por la cual son necesarias acciones concretas para garantizar

su seguridad. Por ello, se plantean las siguientes propuestas puntuales que contribuyen a reducir el riesgo por violencia que enfrentan los líderes ambientales (Llanes y Vélez, 2021):

1. Reducir las tasas de impunidad.
2. Apoyar los mecanismos de autoprotección y gobernanza, especialmente de las comunidades étnicas.
3. Implementar programas de protección integral que tengan en cuenta el contexto socioambiental.
4. Visibilizar en medios de comunicación nacional los liderazgos ambientales y así fomentar su reconocimiento.
5. Promover la asociación entre instituciones y comunidades para facilitar el intercambio de prácticas y mecanismos de protección.
6. Incluir mecanismos de inteligencia y seguridad en zonas de alto valor ecológico para la nación afectadas por la violencia y las economías ilícitas.

### 2.2.3. Pagos por Servicios Ambientales

La evidencia global disponible muestra que los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) tienen un impacto positivo, aunque moderado, en el incremento de cobertura forestal (Robalino and Pfaff, 2013; Costedoat et al., 2015; Moros et al., 2020) y en la reducción de las tasas de deforestación (Jayachandran et al., 2016; Wiik et al., 2018). Un resultado importante de estos estudios es que los PSA dependen del contexto de aplicación y de los detalles de su diseño. En Latinoamérica, mientras países como Costa Rica, México y Ecuador han desarrollado programas nacionales de PSA, Colombia optó por establecer un marco legal para permitir el desarrollo de estos programas de manera descentralizada por parte de las autoridades regionales y otros actores. Como consecuencia, hoy no se cuenta con una evaluación sistemática de estas iniciativas ni

con un registro unificado y, por tanto, no es claro determinar cuál ha sido su impacto en el país en términos ambientales ni sociales. Por ello, se proponen varias acciones para mejorar su implementación e impacto:

1. Financiar el diseño e implementación de los programas nacionales de PSA con el impuesto al carbono.
2. Consolidar fuentes de financiación para establecer PSA en zonas prioritarias de alto valor ecológico que incorporen criterios de equidad en el acceso, procesos y resultados.
3. Registrar información socioambiental previa a la implementación de los PSA para poder posteriormente evaluar el impacto de los PSA en el tiempo.

### 2.3. Agricultura sostenible (ODS 2)

Durante los últimos 30 años, economías emergentes como Brasil o China han conseguido crecimientos constantes mayores al 2 % en su productividad agropecuaria (World Bank, 2020), un ritmo mucho mayor que en Colombia, cuya competitividad en este sector continúa siendo limitada. Sin embargo, es importante remarcar que Brasil ha permanecido todo este tiempo en una fuerte dicotomía entre desarrollo agrícola y protección ambiental, sacrificando miles de hectáreas de la Amazonía para ganadería o cultivos. Esto es así porque la tierra es un factor de producción esencial para el sector agropecuario y que lo diferencia de otros sectores de la economía. Además, la tierra es un factor de producción no reproducible y cuya eficiencia productiva depende de su acceso, ubicación, buen uso y fertilidad (Rada and Valdes, 2012). En los apartados anteriores de este documento ya hemos discutido sobre la necesidad de reformas a los mercados de factores, como la tierra, por tanto, en esta sección centraremos la discusión en su buen uso y fertilidad. Para incrementar la competitividad del sector agropecuario en Colombia, la investigación reciente apunta, entre otros retos,



a la necesidad no sólo de garantizar una transición hacia la agricultura sostenible, sino también hacia prácticas sostenibles para los sistemas silvopastoriles y agroforestales con alta productividad y/o calidad de los productos (Parra-Peña et al., 2022). Es importante garantizar la sustitución de insumos químicos por fertilizantes orgánicos, incluyendo prácticas agrícolas e insumos que mejoren la calidad de la tierra para mantener sus niveles de productividad en el tiempo. Desafortunadamente, en la actualidad se siguen subsidiando prácticas no sostenibles, frenando esta transición en lugar de impulsarla. Prácticas como la gestión integrada de la fertilidad del suelo requieren mucho más conocimiento para sustituir una aplicación excesiva de fertilizantes, pesticidas e insecticidas. Por todo ello, se proponen varias acciones para incrementar la competitividad de este sector en el país en los próximos años:

1. Aumentar la inversión para la Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i), especialmente en agroecología, con énfasis en el desarrollo local de prácticas y cultivos adaptables al contexto.
2. Promover iniciativas que faciliten el aprendizaje local y las comunicaciones de mejores prácticas, desde la educación, la investigación, los subsidios a nuevas prácticas y los campos de demostración.
3. Mejorar la infraestructura, extensión, información climática, acceso al mercado, crédito y seguridad social para facilitar la adaptación y diversificación de los medios de vida de los pequeños agricultores.
4. Fomentar el uso eficiente del agua y su monitoreo en la producción agrícola.
5. Formalizar la propiedad de la tierra y facilitar su acceso, incorporando el manejo ambiental como parte integral de la definición de los posibles usos de la tierra.

6. Ampliar la cobertura de los bienes públicos sectoriales como son las inversiones en Adecuación de Tierras (ADT): riego, drenaje y protección de inundaciones.

#### 2.4. Pesca y acuicultura sostenibles (ODS 14)

Se estima que Colombia captura entre 50 y 100 mil toneladas anuales de productos pesqueros, siendo la gran mayoría proveniente de los mares (90 %), principalmente del Océano Pacífico. De esta, cerca de la mitad es capturada por las flotas industriales y la otra mitad por pescadores artesanales o pequeñas pesquerías. Típicamente, el sector de la pesca ha sido subestimado debido a la falta de monitoreo y cumplimiento, quizá porque su participación en la economía nacional es baja: alrededor del 0,2 % del PIB. La falta de información confiable dificulta la preparación de diagnósticos acertados y la producción de políticas acordes a la realidad, en específico en materias de mejora de la seguridad alimentaria, reducción de pobreza y conservación de biodiversidad. Cabe destacar, primero, que en Colombia entre 150 y 200 mil familias se dedican a la actividad pesquera, donde la pesca artesanal se destina principalmente al consumo local, desempeñando así un papel importante en la seguridad alimentaria del país. Segundo, que los pescadores artesanales se encuentran generalmente en condiciones de vulnerabilidad por pobreza, desempleo, violencia y fenómenos climáticos, por lo tanto, la pesca puede llegar a ser una actividad de último recurso ante la falta de acceso a otras formas de generación de ingresos. Y, tercero, que la pesca está asociada a ecosistemas de alta biodiversidad que proveen servicios a la sociedad, tales como recreación, protección costera y captura de carbono, entre otros. Por su parte, el sector de la acuicultura en Colombia se ha incrementado un 216% en el período 2011-2022 y se espera que siga haciéndolo en los próximos años. Actualmente en el país se producen alrededor de 180 mil toneladas de pescado mediante la piscicultura y camaronicultura, de los cuales el 58% corresponde a la tilapia. Sin embargo, el mayor potencial económico

del sector lo representa el cultivo de camarón (en las regiones Atlántico, Bolívar y Nariño) que sólo representa un 3 % del total de producción, pero un 24 % del valor económico de todo el sector en el país. Ante este contexto, son varias las acciones que se deben emprender para impulsar al sector pesquero y acuícola en el país:

1. Fortalecer la base científica relacionada con el sector tanto en lo ecológico como en lo social, para mejorar la toma de decisiones en torno a la gestión de la pesca.
2. Entender la necesidad de que la gestión de la pesca debe considerar simultáneamente la conservación biológica de los recursos y la sostenibilidad económica de las poblaciones que de ella dependen. Para esto, se debe comprender que es un sector altamente heterogéneo geográfica, ecológica y socialmente.
3. Fortalecer, consolidar y reducir la fragmentación de las entidades y mecanismos gubernamentales encargados del sector pesquero de manera que se mejore la capacidad de gobernanza de los océanos y cuerpos de agua dulce. Esto implica la articulación interinstitucional para la implementación de buenas prácticas ambientales y desarrollo social en el sector acuícola.
4. Aceptar que los pescadores artesanales tienen todo el potencial para ser actores de la conservación marina costera y cuerpos de agua dulce, combinando actividades de turismo y pesca sostenible.
5. Formalización de los acuicultores y fortalecimiento gremial y/o asociativo, con enfoque a la mejora de la productividad y competitividad.
6. Promoción del consumo nacional de los productos derivados del mar.

## 2.5. Calidad del aire (ODS 3, 11 y 12)

La contaminación del aire genera impactos en la salud aumentando el riesgo de mortalidad

prematura y de enfermedades respiratorias y cardiovasculares. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) reportó que para 2015 la contaminación del aire urbano estaba asociada con más de 10000 muertes en Colombia. Cerca de 3200 de estas muertes ocurren en Bogotá y otras 2100 en el Valle de Aburrá con un costo estimado del 2.5 % del PIB en la capital del país y 5 % del PIB en la región metropolitana del Valle de Aburra. Aunque las causas de la contaminación pueden variar en su composición dependiendo de la región, las más sobresalientes son las emisiones provenientes de los vehículos a diésel y las industrias. Sin embargo, en los años recientes, la afectación de la contaminación proveniente de los incendios forestales en la Orinoquía, Amazonía y Venezuela ha sido predominante en los períodos de febrero a abril deteriorando la calidad del aire. El país ha venido avanzando en materia de regulación de contaminación del aire desde la ley 99 de 1993, pero este avance no ha sido suficiente para reducir la exposición de la población a la contaminación ni para controlar de manera efectiva las emisiones de las principales fuentes contaminantes, de tal forma que nuestras ciudades principales no cumplen de manera frecuente con el estándar anual de calidad del aire planteado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) respecto a partículas ( $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  para material particulado fino  $\text{PM}_{2.5}$  hasta Septiembre 2021, o recientemente  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ). Bogotá, por ejemplo, alcanza en promedio los casi  $19 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Actualmente ningún área de la ciudad presenta concentraciones menores a  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  y algunos puntos exceden los  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Por ello, varias acciones se sugieren para abordar esta problemática:

1. Promover la renovación de la flota de vehículos de carga hacia tecnologías menos contaminantes: Euro IV, o preferiblemente una combinación de flotas de vehículos con tecnología Euro VI y Euro IV.
2. Acelerar la electromovilidad en el transporte público para las ciudades principales, mientras el resto de la flota se convierte a tecnologías de

buses Euro VI o Euro V-diésel con filtro de partículas.

3. Realizar la pavimentación de vías despavimentadas en zonas vulnerables y que generan alto material particulado.

4. Incentivar la reconversión a gas natural de industrias que aún utilizan carbón como combustible en sus procesos de producción.

5. Implementar el etiquetado de vehículos y promover el diseño de un ejercicio piloto de peajes urbanos como estrategia de reducción de la contaminación (y de la congestión).

6. Crear un equipo técnico de identificación temprana de incendios forestales en Colombia para preparar de manera coordinada el control de los incendios y fortalecer la mesa de trabajo de Salud Ambiental para desplegar acciones interinstitucionales coordinadas durante los episodios críticos de contaminación.

### 3. Conclusión

Reconocemos que en esta nota no abordamos de manera completa y directa algunos de los temas ambientales fundamentales para el futuro del país como, por ejemplo, la pérdida de biodiversidad y la necesidad de alinear las políticas nacionales a la iniciativa Post 2020 Biodiversity Framework, promovida por la Convención de Diversidad Biológica (CBD, por sus siglas en inglés) para promover sociedades en “Armonía con la Naturaleza”. Tampoco profundizamos en otras temáticas relevantes como la necesidad de incorporar en la próxima reforma tributaria una serie de impuestos con propósitos ambientales. Por ejemplo, la incorporación del carbón en la lista de combustibles objeto del impuesto al carbono, la eliminación de subsidios implícitos a los vehículos contaminantes, la implementación de impuestos a los insumos químicos agrícolas e impuestos a los plásticos de un solo uso. Las bondades de algunos de estos instrumentos ya han sido discutidas por académicos (Bonilla y

Vélez, 2021). Debido a las prioridades de coyuntura, nos hemos enfocado en aquellos retos más urgentes para el país como son una visión renovada del manejo del territorio, la explotación sostenible de los recursos naturales, y la mitigación y adaptación al cambio climático, que son los tres mayores factores de pérdida de biodiversidad no solo a nivel nacional sino también internacional. Destacamos, además, que el cumplimiento de la agenda ambiental requiere de la implementación de un plan de instrumentos de distintos tipos, bien sean medidas económicas, de zonificación, fiscales, entre otras. Más concretamente, enfatizamos que la demora en la definición de una agenda ambiental adecuada a las necesidades y la implementación de estas acciones sugeridas para enfrentar los retos identificados como prioritarios, potencialmente aumentará los costos futuros que el país tendrá que enfrentar en materia social, económica y ambiental. Un nuevo gobierno con su propuesta de Plan Nacional de Desarrollo deberá considerar la temática ambiental como un eje transversal crucial en las estrategias de política para la reducción de las desigualdades económicas y sociales.

### Referencias

1. Blackman, A., and Peter, V., 2018. Amazon indigenous communities cut forest carbon emissions. *Ecological Economics* 153: 56-67.
2. Bonilla-Mejía, L., and Higuera-Mendieta, I., 2019. Protected areas under weak institutions: Evidence from Colombia. *World Development* 122, 585-596.
3. Bonilla, J.A. y Vélez, M. A., 2021. La propuesta de impuestos verdes en la reforma tributaria. En: *El Tiempo*. Columna de opinión. Abril 26, 2021.
4. Costedoat, Sébastien, et al., 2015. How effective are biodiversity conservation payments in Mexico? *PloS one* 10.3: e0119881.



5. Clerici, N., Armenteras, D., Kareiva, P. et al., 2020. Deforestation in Colombian protected areas increased during post-conflict periods. *Scientific Reports*, 10, 4971. <https://doi.org/10.1038/s41598-020-61861-y>

6. Jayachandran, S., et al. 2016. Cash for carbon: a randomized controlled trial of payments for ecosystem services to reduce deforestation. No. w22378. National Bureau of Economic Research.

7. Larsen, B., Le Billon, P, Menton, M, et al., 2021. Understanding and responding to the environmental human rights defenders crisis: The case for conservation action. *Conservation Letters*; 14:e12777. <https://doi.org/10.1111/conl.12777>

8. Llanes, L. M., y Vélez, M.A., 2021. Violencia contra líderes sociales y ambientales: ¿qué sabemos y qué podemos hacer? Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED). Link: <https://cesed.uniandes.edu.co/violencia-contra-lideres-sociales-y-ambientales/>

9. Middeldorp, N., and Le Billon, P., 2019. Deadly Environmental Governance: Authoritarianism, Eco-populism, and the Repression of Environmental and Land Defenders, *Annals of the American Association of Geographers*, 109:2, 324-337, DOI: 10.1080/24694452.2018.1530586.

10. Moros, Lina, et al., 2020. Pragmatic conservation: Discourses of payments for ecosystem services in Colombia. *Geoforum* 108: 169-183.

11. Parra-Peña, R., Flórez, S., & Rodríguez, D., 2022. La competitividad de la cadena del arroz en Colombia: un compromiso con el bienestar del agricultor. Bogotá: Fedesarrollo, 303 p. <http://hdl.handle.net/11445/4237>

12. Rada, N. and C. Valdes., 2012. Policy, Technology, and Efficiency of Brazilian

Agriculture, ERR- 137, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.

13. Robalino, J., and Alexander P., 2013. Eco-payments and deforestation in Costa Rica: A nationwide analysis of PSA's initial years. *Land Economics*, 89.3: 432-448.

14. Vélez, M. A., et al., 2020. Is collective titling enough to protect forests? Evidence from Afro-descendant communities in the Colombian Pacific region. *World Development* 128 2020: 104837.

15. Wiik, E., et al., 2020. Mechanisms and impacts of an incentive-based conservation program with evidence from a randomized control trial. *Conservation Biology* 34.5: 1076-1088.

16. World Bank, 2020. Harvesting Prosperity: Technology and Productivity Growth in Agriculture, Harvesting Prosperity: Technology and Productivity Growth in Agriculture. Authors: Fuglie, K., Gautam, M., Goyal, A., Maloney, W.F. doi:10.1596/978-1-4648-1393-1. [oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_COL.pdf](https://oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_COL.pdf)

## Nota Macroeconómica No.40

Facultad de Economía - Universidad de los Andes  
Marcela Eslava | Decana, Facultad de Economía  
Leopoldo Fergusson | Director CEDE, Facultad de Economía

**Autores:** Jorge A. Bonilla, Juan Camilo Cárdenas, Juliana Helo, Rachid Laajaj,  
Jorge Higinio Maldonado, Jorge Marco y María Alejandra Vélez.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación  
Reconocimiento como Universidad:  
Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.  
Reconocimiento personería jurídica:  
Resolución 28 del 23 de febrero

 Universidad de  
los Andes  
Colombia

Facultad  
de Economía

**CEDE**

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico



La política de drogas en Colombia, orientada a la reducción de la oferta, ha sido un fracaso. Actualmente, tenemos las mismas hectáreas cultivadas de coca que hace 20 años, desde el 2013 la producción potencial de cocaína se ha multiplicado por 4 y el consumo de sustancias psicoactivas ha aumentado recientemente. Adicionalmente, la violencia asociada al narcotráfico y a las intervenciones para reducir la producción también ha aumentado, especialmente contra los grupos más vulnerables como los líderes sociales. El próximo gobierno enfrenta un reto mayor frente al manejo del tráfico de drogas y sus consecuencias negativas porque amenazan la construcción de paz. En esta propuesta, para los candidatos a la Presidencia, retomamos la evidencia científica disponible para plantear los pilares que debería tener la política de drogas a partir del próximo gobierno: i) liderar en el contexto global la discusión sobre la regulación de la cocaína, ii) implementar un enfoque de salud pública para atender a las personas con una relación problemática con sustancias psicoactivas, iii) priorizar las condiciones socioeconómicas y la seguridad de las comunidades vulnerables, y iv) diseñar las intervenciones con un enfoque de evaluación para mejorar la asignación de recursos.

Colombia es el mayor productor de cocaína del mundo. Se estima que el 68.8 % de la cocaína mundial es producida en el país. Desde la década de los 90s, Colombia es el mayor cultivador de coca, seguido por [Perú y Bolivia que representaron el 35 %](#) de los cultivos de coca mundiales en 2019. En el 2018, se estimó que [el mercado de la cocaína en Colombia corresponde a 1.8 % del PIB](#), 2 veces el producto de la economía cafetera.

Al ser un mercado ilegal, estas actividades se han relacionado con la violencia urbana, generada por los carteles del narcotráfico en los 80s y por el microtráfico en décadas recientes, y con el conflicto armado como fuente de ingresos de los grupos armados. Como lo muestran múltiples

estudios, hay una correlación espacial entre presencia de cultivos, laboratorios de procesamiento de cocaína y presencia de grupos armados (ver acá [1](#), [2](#)). Pese a que los cultivos de coca no explican completamente la violencia en los municipios, tanto su presencia como estrategias para controlarlos se asocian con las disputas por el control territorial por las rentas de esta economía ilícita (ver acá [1](#) [2](#) [3](#)).

A pesar de los esfuerzos económicos e institucionales, como [el gasto anual de la política de drogas de 1 billón de pesos](#), los resultados del enfoque tradicional prohibicionista son limitados. Aunque no es la medida correcta para evaluar la evolución de la producción de cocaína, los cultivos de coca en 2020 fueron los mismos que



en el año 2000. [En 2020 se identificaron 140 mil hectáreas de coca en el territorio nacional](#). Es importante aclarar que el aumento reciente de las hectáreas cultivadas, como sugieren algunos sectores, no se explica por la suspensión del uso del glifosato; por el contrario, corresponde al anuncio del programa de sustitución de cultivos que se hizo en el 2014 (ver acá [1](#), [2](#)).

La producción potencial de cocaína ha aumentado desde el 2013 pese a los esfuerzos por aumentar las incautaciones, la erradicación y las capturas a miembros de organizaciones criminales. En el 2020 se calculó que la producción potencial de cocaína fue de 1.200 toneladas métricas mientras que en 2013 esta cifra correspondía a, aproximadamente, 300 toneladas métricas. Año a año, las estructuras criminales son más productivas en la fabricación de cocaína. En el 2020 los cultivos de coca se redujeron en 7 % mientras que la producción potencial de cocaína aumento en 8 %.

Hasta el 2015, la principal estrategia para combatir los cultivos de uso ilícito fue la aspersión aérea. Ese año se asperjaron 37.199 hectáreas de coca y durante el año anterior más de 55 mil hectáreas. A partir de la suspensión de la fumigación por el Consejo Nacional de Estupeficientes, la erradicación manual forzada ha aumentado constantemente. En 2016 se erradicaron forzadamente 5.573 hectáreas de coca mientras que en 2020 esa cifra ascendió a 38.070 hectáreas. Desde 1996 se han implementado programas de desarrollo alternativo basados en la sustitución voluntaria. En el Acuerdo de Paz se diseñó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS), el cual vinculó a 99.000 hogares. Las hectáreas erradicadas a través de esta estrategia corresponden a 31.721 hectáreas, 6.765 hectáreas y 702 hectáreas, respectivamente para los años 2018 a 2020. Actualmente el PNIS está compuesto de 4 etapas desde la erradicación de los cultivos: seguridad alimentaria inmediata, asistencia técnica, huertas caseras y proyectos productivos. Se estipuló que los proyectos productivos se entregarían 9

meses después de la verificación de la erradicación. 5 años después del comienzo del programa, el 9 % de los hogares vinculados han recibido este componente. En cuanto a seguridad alimentaria inmediata, asistencia técnica y huertas caseras el 92 %, 86 % y 80 % de los hogares, respectivamente, han recibido los pagos.

En cuanto a la criminalidad asociada al narco tráfico, en el 2016, 1 de cada 4 capturas fueron por violar el Artículo 376 del Código Penal (Tráfico, fabricación o porte de estupeficientes). El siguiente delito con más peso en el total de capturas es el hurto a personas que representa el 15 %. Frente a la población carcelaria, la participación de tráfico, fabricación y porte de estupeficientes corresponde al 13.3 %, equivalente a 24.500 personas en 2016.

En el caso del consumo, los últimos datos disponibles nacionales fueron calculados en 2013. Entre el 2008 y el 2013, la prevalencia de consumo de cualquier sustancia durante toda la vida aumentó de 8.8 % a 12.2 %. Se reporta que el 87 % de los consumidores del último año consumieron marihuana. Las sustancias con mayor frecuencia de uso, después de la marihuana, son la cocaína, el bazuco y el éxtasis. En el caso de Bogotá [hay información disponible para el 2013, 2015 y 2017](#). La prevalencia de consumo de marihuana y cocaína durante toda la vida aumentó entre 2013 y 2017. La prevalencia de marihuana aumentó de 31.3 % en 2013 a 51.8 % en 2017. En el caso de la cocaína el aumento fue del 7.4 % al 16.7 %.

Colombia, como productor, ha enfrentado durante décadas los costos de un mercado ilegal, especialmente los grupos poblacionales más vulnerables como campesinos, mujeres, minorías étnicas y líderes sociales. Mientras tanto, el consumo global de la cocaína sigue creciendo y se estima en [20 millones de consumidores actualmente](#). Estos indicadores reflejan el fracaso del enfoque prohibicionista que no ha permitido reducir el consumo ni la producción.

En esta Nota Macroeconómica presentamos 10 ideas que hemos analizado desde el Centro de [Estudios de Seguridad y Drogas \(CESED\)](#) a partir de la evidencia científica disponible y que consideramos debe tener la política de drogas del próximo gobierno colombiano.

## La política de drogas del próximo gobierno en Colombia

### 1. Discusión global sobre la regulación de la cocaína

El gobierno colombiano debe liderar la discusión global sobre la necesidad de la regulación de la cocaína. En el 2016 [el gobierno colombiano puso esta discusión sobre la agenda global](#) y los esfuerzos deben continuar en esa dirección. La experiencia de Portugal brinda aprendizajes para enfrentar el consumo de sustancias. En 2001 descriminalizaron el consumo con un enfoque de salud pública, con la creación de centros médicos de tratamiento y el acompañamiento a consumidores, para enfrentar la crisis de consumo que tuvieron a finales del siglo pasado y no aumentó el consumo problemático de sustancias.

### 2. Control de oferta efectivo

El foco de la política de drogas no puede estar en el eslabón más débil de la cadena. En el contexto actual, enmarcado en la prohibición de la producción y del tráfico de sustancias psicoactivas, las acciones deben enfocarse a desmantelar las organizaciones criminales. Por lo tanto, es necesario fortalecer los sistemas de información y seguimiento financiero para aumentar la incautación de recursos del narcotráfico. Así mismo, es necesario atacar los eslabones con mayor valor agregado en la producción de la cocaína, como el tráfico, a través de las incauciones y la destrucción de laboratorios (ver [acá](#)).

La reducción de hectáreas cultivadas no debe ser el foco de la política de drogas. En particular, es fundamental hacer énfasis en la inconveniencia

de retomar la fumigación aérea en Colombia dada su ineficacia y riesgos potenciales para la salud y el medioambiente como lo han documentado múltiples estudios científicos (ver [acá](#) [1](#) [2](#) [3](#) [4](#) [5](#)). La tasa de resiembra de la aspersión terrestre es 10 veces superior a la de la sustitución voluntaria y la de erradicación manual forzada es 5.4 veces superior (ver [acá](#)).

### 3. Intervenciones integrales y planificadas

A pesar de ser más efectivos y menos costosos, los programas de desarrollo alternativo no deben limitarse a la sustitución de los cultivos de coca por otros cultivos. El éxito de estas intervenciones está determinado por su sostenibilidad en el tiempo que exige que tengan una visión de largo plazo para solucionar problemas estructurales. Por lo tanto, el diseño de estos programas debe ser integral incluyendo la titulación de la tierra, la provisión de servicios públicos como las vías terciarias y la seguridad de las comunidades. Adicionalmente, los programas de desarrollo alternativo deben tener [mecanismos claros de participación de las comunidades que deben mantenerse durante la implementación de la intervención](#). Por último, es necesario que el diseño de los programas y la vinculación de los hogares se realice teniendo en cuenta las características de los territorios en términos ambientales y étnicos. No es posible que se vinculen hogares que no pueden ser atendidos por el programa por la ubicación de sus predios en zonas de manejo especial como ha ocurrido con el actual programa de sustitución. Las barreras del actual programa de sustitución y los conflictos entre comunidades que ha generado se pueden evitar en intervenciones futuras con una planeación rigurosa que aborde las disputas territoriales preexistentes.

### 4. Política de drogas debe proteger a las comunidades

La producción de cocaína y su tráfico [se asocian con mayores niveles de violencia](#). Adicionalmente, las intervenciones para contro-

lar su producción han aumentado la violencia. Se mostró que [la fumigación aumentó los ataques por parte de grupos insurgentes](#) y que el actual programa de sustitución aumentó [el asesinato de líderes sociales](#). Como se mencionó anteriormente, la política de drogas con un enfoque integral debe orientarse a la provisión de bienes públicos, entre ellos, la seguridad de las comunidades.

En otras políticas, implementadas en territorios afectados por el conflicto, se han diseñado mecanismos de inteligencia y seguridad que [han reducido la violencia a través de menos asesinatos de líderes sociales](#). Este tipo de mecanismos y la articulación con las Fuerzas Militares es fundamental en la implementación de programas de desarrollo alternativo.

## 5. Regulación del uso adulto y recreativo del cannabis

En la región latinoamericana, solamente Uruguay y México han regulado el mercado de cannabis para uso recreativo. Adicionalmente, Argentina, Chile, Colombia y Paraguay han regulado el uso medicinal. En Colombia está despenalizado el porte de la dosis mínima pero no su comercialización. El argumento más importante es que la regulación del cannabis permite prevenir el consumo temprano y regular su acceso. Además, la penalización del consumo de esta sustancia distrae a la Policía de actividades criminales, como los homicidios y hurtos, que afectan a los ciudadanos. Por ejemplo, el Observatorio de Drogas de Colombia mostró que [1 de cada 3 capturas por porte de sustancias corresponde a cantidades inferiores a 25 gramos](#). Por lo tanto, los esfuerzos de la Policía y la Rama Judicial están sobrecargados por delitos que no afectan la criminalidad. Existe evidencia sobre la reducción de la tasa de criminalidad por [la despenalización del consumo de marihuana](#). En cuanto a la producción, es necesario diseñar esquemas y proteger a los hogares cultivadores para que perciban los beneficios económicos de la regulación del uso recreativo y medicinal.

## 6. Sobrepoblación de las cárceles

Gran parte de las personas capturadas por delitos asociados a drogas ilícitas corresponden a delitos menores y porte de sustancias en pequeñas cantidades. Se ha estimado que la captura de personas por el porte, tráfico y fabricación de drogas ilícitas costó alrededor de [11 billones de pesos en quince años donde](#), como se mostró, 1 de cada 3 capturas fueron a personas con menos de 25 gramos de sustancias ilícitas.

Adicionalmente, la población carcelaria de mujeres ha aumentado considerablemente en los últimos años, especialmente por delitos relacionados con drogas ilícitas. Desde 1991 la población carcelaria de mujeres se ha multiplicado por 5.5, de la cual, 1 de cada 2 mujeres privadas de la libertad corresponde a delitos relacionados con drogas ilícitas. De la población carcelaria femenina, 52 % son madres cabeza de hogar (ver [aquí](#)). Es necesario implementar medidas alternativas al encarcelamiento para delitos menores relacionados con las drogas ilícitas. Estas medidas deben ser respetuosas con los derechos humanos, proporcionales y pueden alinearse con las disposiciones penales actuales.

## 7. Salud pública para el consumo problemático

El consumo problemático de sustancias psicoactivas debe ser abordado desde una perspectiva de salud pública con énfasis en la prevención del consumo de menores, no a través de la criminalización de los consumidores. Es necesario implementar en Colombia programas ambulatorios que tengan un enfoque de reducción de daños. En trabajos previos se ha mostrado que el gasto promedio anual en programas de reducción de la demanda equivale a 0.02 % del PIB<sup>1</sup> mientras que, sólo a la captura de personas por por-

---

<sup>1</sup> Estos cálculos se realizaron a través de la estimación de un gasto en programas de reducción de la demanda entre 139 mil millones y 165 mil millones de pesos, teniendo en cuenta el valor del PIB a precios constantes de 2015 de 804 billones de pesos.



te, tráfico y fabricación, se destina alrededor de 0.09 % del PIB anualmente. Es necesario reorientar recursos para fortalecer la inversión en salud pública, incluyendo programas de reducción de daños y prevención de consumo de menores.

## 8. Investigación científica de la hoja de coca

La hoja de coca ha sido usada tradicionalmente por las comunidades indígenas en Colombia. [Debemos reconocer los usos tradicionales de comunidades indígenas y fomentar su conocimiento](#). Adicionalmente, es necesario crear modelos de beneficios compartidos, igual que en el caso del cannabis, que incluya a las comunidades étnicas y campesinas para que se beneficien y participen en toda la cadena productiva de productos lícitos a partir de la hoja de coca. Para esto es clave integrar acciones que fortalezcan las capacidades locales, no sólo en el cultivo, también en emprendimientos sociales e investigaciones interculturales.

La hoja de coca tiene componentes que no han sido explorados ni investigados por las trabas en las normativas internacionales y nacionales. Estos componentes pueden tener potencial para el desarrollo de productos nutricionales y medicinales. Debe agilizarse el proceso para [obtener permisos para investigar los componentes de la hoja de coca y promover alianzas entre las comunidades productoras, la academia, y los gremios industriales](#) con el fin de aumentar el conocimiento sobre los potenciales beneficios de la hoja de coca.

## 9. Microtráfico

La regulación del uso de sustancias no es suficiente para acabar con la criminalidad y la violencia. Es necesario combatir el fenómeno del microtráfico con medidas que sean eficientes. Uno de los efectos más nocivos del microtráfico es el control de calles, parques o barrios enteros por bandas criminales y el consiguiente deterioro de los entornos urbanos.

La estrategia integral de lucha contra en este fenómeno debe incluir programas de prevención comunitaria, un acercamiento de las autoridades a las comunidades y un esfuerzo de control territorial por parte de las autoridades.

## 10. Evaluación de la política de drogas

Todas las políticas públicas deben ser evaluadas y la política de drogas no debe ser la excepción. Por ejemplo, no se conoce el impacto del programa de sustitución de cultivos ni en los cultivos de coca ni en las condiciones socioeconómicas de los hogares beneficiarios. Sin embargo, los recursos comprometidos para el financiamiento de los subsidios a los hogares vinculados al principio del programa equivalen a 0.4% del PIB. Evaluar la efectividad del gasto en los diferentes programas e intervenciones es fundamental para maximizar los retornos.

Las intervenciones experimentales pueden contribuir significativamente al diseño de la política de drogas. Así, como en otros programas, es necesario realizar pilotos antes de expandir las intervenciones sin conocer sus potenciales resultados ni la efectividad de sus diseños. Es posible hacer pilotos, como se ha hecho con Familias en Acción, con el propósito conocer los resultados e ir ajustando elementos de la política que pueden corregirse.

## Conclusión

Somos conscientes de las limitaciones y barreras que tiene la regulación global de la cocaína en el corto plazo. Incluso a nivel nacional, los esfuerzos por avanzar en la regulación del uso adulto recreativo del cannabis no han tenido éxito. Sin embargo, en el contexto internacional actual hay una ventana de oportunidad pues la discusión sobre un enfoque no prohibicionista está ocurriendo. En Portugal se descriminalizó el consumo de todas las sustancias, en algunos estados de Estados Unidos se ha avanzado en regular el uso y producción de cannabis, incluso en Oregon se descriminalizó el consumo de co-

caína, heroína y metanfetaminas, y en Uruguay se avanzó en el uso recreativo del cannabis. En este contexto internacional, un objetivo de la política exterior del próximo gobierno de Colombia debe ser su liderazgo en la discusión sobre la regulación de la cocaína priorizando los intereses de los eslabones más débiles y afectados por el prohibicionismo y por la guerra contra las drogas.

Durante este proceso, es necesario implementar una política de transición con los lineamientos discutidos. En primer lugar, debemos implementar un enfoque de salud pública para atender a las personas con una relación problemática con sustancias psicoactivas a través de la reducción

de daños. En segundo lugar, tenemos que priorizar las condiciones socioeconómicas de los hogares con las intervenciones para sustituir cultivos de uso ilícito. Por último, debemos garantizar la seguridad territorial, no a través de la militarización de los territorios, con la implementación de mecanismos de inteligencia que se enfoquen principalmente en la protección de los líderes sociales. Estos deben ser los objetivos de la política de drogas del próximo gobierno.

## Nota Macroeconómica No.37

Facultad de Economía - Universidad de los Andes

Marcela Eslava | Decana, Facultad de Economía

Leopoldo Fergusson | Director CEDE, Facultad de Economía

**Autores:** Lucas Marín Llanes, David Restrepo, María Alejandra Vélez y Hernando Zuleta. Investigadores del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED).

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación

Reconocimiento como Universidad:

Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento personería jurídica:



Facultad  
de Economía

Las brechas estructurales y los estereotipos de género muestran y acrecientan la vulnerabilidad de las mujeres en Colombia. Su situación, tras el choque por la pandemia de Covid-19, es hoy aún más apremiante. Más que símbolos necesitamos acciones decididas para promover la inserción laboral de las mujeres en empleos de calidad con condiciones que den cuenta de la carga desproporcionada que asumen por las labores de cuidado. La formulación de políticas públicas con enfoque diferencial e interseccional permitirán afianzar y promover la educación sexual y reproductiva para niñas, niños y adolescentes, la consolidación de nuevas masculinidades, la visibilización de identidades de género y el empoderamiento de lo femenino.

En un país como Colombia, marcado por una alta desigualdad en ingreso, riqueza, acceso a bienes y servicios y representación política, y que ha perpetuado oportunidades y prácticas históricas de segregación y discriminación, ser mujer, definirse o identificarse como mujer, perpetúa y acrecienta la vulnerabilidad.

Las brechas de género, en todos los aspectos de la vida social, política y económica persisten y se han hecho aún más apremiantes como consecuencia de la pandemia de Covid-19. A pesar de la visibilización y discusión pública sobre la situación de las mujeres en el país, aún queda un largo trecho por recorrer para que la perspectiva de género sea verdaderamente transversal a las políticas públicas<sup>1</sup>. Trabajar en cerrar las brechas de género no es solo una cuestión de equidad, es fundamental para mejorar la calidad de vida del 51,2 % de la población colombiana y aumentar la capacidad productiva nacional.

Se reconoce el progreso en la situación de las mujeres en Colombia y en el mundo, en especial, en relación con el reconocimiento de sus

derechos y la ampliación de oportunidades educativas, laborales y de participación política. No obstante, estos avances han sido frágiles y la pandemia frenó y, en algunos frentes, reversó esos logros. Contrarrestar estos efectos requiere acciones decididas y recursos para ponerlas en práctica de manera tal que realmente se incorpore una visión de género en todos los ámbitos de la vida nacional. Más que símbolos es necesario implementar políticas públicas con presupuestos con perspectiva de género para promover la igualdad considerando un impacto diferenciado.

## Mercado laboral y economía del cuidado

Las mujeres empezaron a participar activamente en el mercado laboral desde la primera mitad del siglo XX. Esta participación se aceleró desde finales del siglo XX, sin embargo, la brecha laboral –entendida como discriminación salarial y discriminación ocupacional- entre hombres

<sup>1</sup> En este sentido, se han empezado a hacer algunos esfuerzos importantes como la inclusión del enfoque de género en los presupuestos nacionales.



y mujeres persiste y se ha incrementado para las mujeres con empleos informales. Las mujeres en los quintiles más bajos de ingresos con empleos informales tienen una mayor brecha de empleo frente a hombres en situación equivalente ([Nota Macroeconómica 32](#)).

La pandemia hizo que salieran más mujeres del mercado laboral que hombres. Según las cifras del DANE, la tasa de desempleo del año 2021 fue del 13,7 % y, al desagregar esa tasa, encontramos que es de 10,6 % para hombres y 18,1 % para mujeres. Lo anterior, corresponde a una brecha de 7.5 puntos porcentuales, mínimamente inferior a la registrada en el año anterior de 7.7 puntos porcentuales. El desempleo femenino en Colombia es superior al promedio nacional, incluso para niveles superiores de educación. La situación es aún peor para mujeres jóvenes. En 2021 la tasa de desempleo juvenil fue de 21,5 %, 2.7 puntos porcentuales por debajo de la registrada en 2020, y el desempleo de las mujeres jóvenes llegó a 28,1 % frente a 16,6 % para hombres jóvenes. Sumado a esto, la tasa global de participación de las mujeres en el último trimestre del 2021 fue de 49,3 % comparada con 72,3 % para los hombres, y la tasa de ocupación de las mujeres fue de 40,4 % frente a 64,6 % para los hombres. Desde antes de la pandemia, todos los indicadores de mercado laboral señalaban brechas preocupantes entre hombres y mujeres. La emergencia del Covid 19 las visibilizó y las profundizó aún más.

La pérdida de empleo y la menor participación de las mujeres en el mercado laboral ha estado acompañada de peores condiciones laborales. La informalidad entre las mujeres ocupadas es del 49,2 %. La informalidad está asociada con condiciones laborales inestables y ausencia de seguridad social, en especial, en la vejez. Esta vulnerabilidad se incrementa al considerar que las mujeres representan una proporción importante de la fuerza laboral en los sectores más afectados por la crisis producto de la pandemia por Covid-19. Sectores como el comercio, la hotelería, turismo y servicios se vieron forzados a cerrar

y tener periodos prolongados de inactividad con poca capacidad de adaptación.

Este impacto diferencial redujo los ingresos de las mujeres en mayor proporción que el de los hombres, lo cual tiene consecuencias en el poder de negociación de las mujeres al interior del hogar. Con menor independencia monetaria, las mujeres tienen menor capacidad de decisión sobre el hogar y sobre sus propias vidas. Por tanto, la violencia intrafamiliar puede aumentar y las mujeres cuentan con menos recursos para poder reaccionar frente a situaciones de abuso.

Con el cierre de servicios y la virtualidad en la educación, las mujeres empleadas fuera del hogar pasaron a ocuparse de las labores de cuidado doméstico. Así las cosas, las mujeres no solo tuvieron que ocuparse del hogar, sino que una gran proporción se vio obligada a renunciar a su trabajo para dedicarse por completo a estas labores. Por consiguiente, estas mujeres vieron reducidos sus ingresos y los del núcleo familiar. Esto generó que la contratación de personas en los hogares para las labores domésticas cayera y, siendo la mayoría de las personas empleadas en estas labores mujeres, el impacto sobre esta población fue aún mayor.

Las mujeres dedican la mayor parte del tiempo de trabajo no remunerado al suministro y preparación de alimentos, limpieza y mantenimiento y diferentes aspectos de cuidado de las personas en el hogar. Incluso en familias donde no hay menores ni personas mayores, las mujeres participan más que los hombres en actividades de trabajo no remunerado y no es mayor la diferencia en familias con personas que requieren cuidado.

De acuerdo con la Encuesta nacional sobre uso del tiempo (ENUT) del DANE, entre septiembre de 2020 y agosto de 2021, las mujeres destinaron, en promedio, 7 horas y 46 minutos a actividades de trabajo no remunerado, lo cual corresponde a 4 horas y 40 minutos más que las destinadas por los hombres. Para el mismo

periodo, los hombres, en promedio, dedicaron 8 horas y 57 minutos a actividades de trabajo remunerado mientras que las mujeres lo hicieron, en promedio, durante 7 horas y 37 minutos. Es decir que, diariamente la carga global de trabajo remunerado y trabajo no remunerado para un hombre fue en promedio de 10 horas y 42 minutos mientras que para una mujer fue en promedio de 13 horas y 33 minutos.

Estas brechas se mantienen prácticamente para todos los grupos etarios de la población. En el mismo periodo las mujeres entre 30 y 39 años trabajaron casi 11 horas en labores no remuneradas mientras los hombres en el mismo rango de edad dedicaron cuatro horas a estas labores.

Este panorama deja claro que es fundamental garantizar acciones de política pública que permitan el regreso y la participación de las mujeres en empleos de buena calidad. Tener empleo tiene un efecto positivo sobre la independencia y el empoderamiento de las mujeres, pues contribuye a reducir sustancialmente la vulnerabilidad económica y la violencia física y psicológica de la que pueden ser víctimas por falta de acceso a oportunidades que les permitan salir de estos círculos de violencia.

Pero empleos de buena calidad para las mujeres implica implementar acciones complementarias que den cuenta de la mayor carga de cuidado que asumen. En este sentido, la ampliación de las manzanas de cuidado, el fortalecimiento de la licencia compartida para mujeres y personas gestantes y la flexibilización de los horarios de trabajo aparecen como medidas prioritarias. Acercar los servicios de las entidades públicas a los lugares de cuidado y tener una oferta amplia de actividades para cuidadores permite mejorar la calidad de vida, evitar el agotamiento y aumentar el tiempo disponible para las mujeres.

### **Feminización de la pobreza**

La caída en la actividad económica por cuenta de la pandemia no explica completamente

la situación actual de las mujeres en Colombia. La feminización de la pobreza es un fenómeno documentado desde, al menos, la década de los noventa. La incidencia de pobreza monetaria es superior para mujeres que para hombres, lo cual, en un país con un porcentaje creciente y que alcanza el 40,7 % de hogares con jefatura femenina, pone a las mujeres y sus dependientes en una mayor situación de vulnerabilidad. En efecto, la brecha entre mujeres y hombres en pobreza monetaria se mantuvo, entre 2012 y 2020, alrededor de 1,7 puntos porcentuales, con un máximo de 1,9 p.p. en 2016 y mínimo de 1,5 p.p. en 2014. Sumado a esto, se encuentra el índice de feminización de la pobreza que muestra que entre 2012 y 2015, en promedio, había 114 mujeres pobres por cada 100 hombres pobres. Esta cifra presentó una tendencia creciente entre 2016 y 2020, alcanzando, en promedio, 116 mujeres pobres por cada 100 hombres.

En este contexto, la mayor carga de cuidado que recae sobre las mujeres representa un obstáculo para superar la situación de pobreza y vulnerabilidad. Mayor tiempo dedicado a labores no remuneradas implica menores ingresos y menor posibilidad de participación en actividades remuneradas.

### **Educación sexual y reproductiva y violencia de género**

Las perspectivas y aspiraciones de las mujeres también son más frágiles que las de los hombres por cuenta, entre otros, del embarazo adolescente. Si bien la tasa de natalidad en Colombia ha disminuido desde 2015, el número de nacimientos en niñas y adolescentes no ha tenido la misma tendencia. En 2018 el DANE informó que el 19 % de los nacimientos en Colombia tenían a una madre entre los 15 y 19 años, para 2019 esta cifra fue de 18 % y se ubicó en 17,3 % en 2021.

Las niñas y adolescentes con infantes tienen menor probabilidad de asistir a un centro educativo, lo que afecta sus ingresos más adelante, y una mayor probabilidad de tener problemas de sa-

lud física y mental en el futuro. Según el DANE, en 2020, el 96,6 % de niñas entre 10 y 14 años no gestantes o madres asistían a una institución educativa mientras solo el 65,2 % de gestantes y madres en el mismo rango de edad lo hacían. La asistencia escolar de todas las niñas y adolescentes entre 15 y 19 años fue de 68,6 % en 2020. Sin embargo, el porcentaje de las niñas y adolescentes que están embarazadas o son madres que asistieron a una institución educativa en 2020 fue de 18,2 %, una diferencia de 50 p.p con respecto a las niñas y adolescentes que no son madres o gestantes en el mismo año. Menor educación implica menores oportunidades y mayor posibilidad de abuso o pérdida de autonomía.

Las cifras indican claramente que este riesgo de desescolarización y consecuencias asociadas –menor ingreso futuro, menor probabilidad de pensionarse y mayor facilidad de afectarse la salud física y mental- es mayor para mujeres que para hombres. En 2020, había más mujeres que hombres que no estaban estudiando en ese año y no tenían ingresos y esta brecha fue mayor para las mujeres que no tenían educación o tenían nivel de educación hasta secundaria ubicándose alrededor de 28 puntos porcentuales. La incidencia de embarazo adolescente y sus consecuencias sobre las personas gestantes, tanto en términos de perspectivas educativas y laborales como de sus relaciones personales, familiares y sociales, reflejan la carga desigual de la maternidad y la generalización de la paternidad irresponsable, sin consecuencias. Si bien la reciente sentencia de la Corte Constitucional sobre la despenalización del aborto es un avance en la reivindicación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y en la reducción de la discriminación penal contra las mujeres, la discusión pública demuestra que aún estamos lejos de aceptar el derecho de las mujeres a decidir libremente sobre su cuerpo. Sostener que el aborto puede ser utilizado como un método anticonceptivo refleja un profundo desconocimiento de las trágicas historias personales de mujeres de todas las edades y de los obstáculos que en-

frentan para conocer, apropiarse y cuidar de su salud y bienestar sexual y reproductivo.

La deficiencia en la educación sexual y reproductiva también es un reflejo de los estereotipos de género. Omitir información, ofrecer información sesgada o ignorar información en los programas de educación sexual y reproductiva en todos los niveles de educación pone en riesgo a las mujeres y reproduce estereotipos. Focalizar la educación e información sobre métodos anticonceptivos en niñas y mujeres, reproduce el imaginario sobre la responsabilidad diferenciada entre hombres y mujeres en el cuidado de la salud sexual y reproductiva y de los hijos. La integración de formación en nuevas masculinidades contribuye a superar los obstáculos culturales e históricos que impiden avanzar en la igualdad de género en todos los ámbitos.

La violencia a la que están expuestas las mujeres dentro y fuera de sus hogares también es un reflejo de su vulnerabilidad. Según cifras de violencia intrafamiliar y delitos sexuales proporcionadas por la Policía Nacional para el año 2020 del total de denuncias de violencia intrafamiliar, el 77,88 % fue realizada por mujeres y el 22,12 % por hombres, tendencia que se mantiene en 2021: 72,98 % de estas denuncias fueron realizadas por mujeres respecto a un 27,02 % realizadas por hombres. El caso de delitos sexuales presenta un patrón similar: para el año 2020 el 84,09 % de las denuncias fueron realizadas por mujeres respecto a un 15,91 % realizadas por hombres, para 2021 el 84,82 % de estas denuncias fueron realizadas por mujeres y un 15,18 % por hombres.

Fortalecer y extender las líneas de emergencia, atención y orientación, así como la revisión permanente de los protocolos de atención y acción, en casos de violencia de género resulta prioritario. La línea púrpura es una línea que ofrece la Secretaría de la Mujer de Bogotá con el propósito de brindar apoyo y acompañamiento a las mujeres en situaciones de violencia y/o abuso. Esta herramienta fue creada en 2015 y, según datos de esta Secretaría, en sus primeros cuatro



años atendió a 21.738 mujeres por vía telefónica. La llegada de la cuarentena, a raíz del Covid-19, agravó la violencia intrafamiliar. Sólo entre marzo y junio de 2020, la Secretaría de la Mujer reportó que la línea atendió 8.632 llamadas, correspondiente casi al 40 % del total de llamadas recibidas en los 4 años de funcionamiento. Tomando el mismo periodo en 2021, la línea atendió 7.920 y, aunque hay una disminución con respecto al año anterior, este número sigue siendo alto con respecto al total de los cuatro años iniciales de funcionamiento de la línea.

En un esfuerzo por diversificar canales de prevención de violencia de género, la alcaldía de Bogotá creó en 2020 la línea “calma”, que atiende a hombres que buscan asistencia emocional para identificar y manejar emociones exacerbadas por el machismo. Según cifras de la Alcaldía de Bogotá, la línea atendió 2.362 llamadas durante su primer año de funcionamiento.

### Estereotipos de género

Además de la vulnerabilidad manifiesta de las mujeres, los estereotipos de género también impiden su empoderamiento y la reivindicación de sus derechos. Estos estereotipos afectan la imagen de la mujer y los roles que pueden desempeñar en la percepción tanto de hombres como de mujeres. La construcción de ideas donde se espera que un determinado grupo se comporte de cierta manera facilita el surgimiento de estereotipos. Es notable, por ejemplo, que, a pesar de la evidente diferencia de género del tiempo dedicado a trabajo de cuidado no remunerado en el hogar, la mayoría de hombres y mujeres reportan hacer lo que les corresponde en las tareas domésticas y este porcentaje aumentó tanto para hombres como para mujeres entre 2016-2017 y 2020-2021. Incluso, el porcentaje de hombres que perciben hacer menos de lo que les corresponde disminuyó al comparar estos dos periodos (DANE 2021). Estas respuestas parecen indicar que tanto hombres como mujeres perciben que el doble de tiempo de las mujeres dedicado

a tareas domésticas y de cuidado en el hogar no es problemático, y se ha generado una normalización en el país de la doble jornada de trabajo para las mujeres.

Los estereotipos de género trascienden otros espacios. Por ejemplo, la existencia de segregación ocupacional. A pesar de los grandes avances en acceso a educación para las mujeres –representan el 53% de la matrícula de educación superior–, estas se encuentran concentradas en carreras asociadas al cuidado y que tienden a recibir una menor remuneración relativo a otros sectores como ciencias, tecnología, ingeniería o matemáticas, donde los hombres predominan.

La segregación ocupacional no sólo se manifiesta de manera horizontal. Los techos de cristal, otra consecuencia de los estereotipos de género, también existen. Estos se evidencian en el bajo porcentaje de mujeres en cargos directivos de empresas, y son aún más visibles en el sector público. Los principales cargos de dirección en entidades públicas en Colombia han sido ocupados mayoritariamente por hombres: sólo 6 de los 37 directores de DNP han sido mujeres, el 13 % de los codirectores del Banco de la República han sido mujeres, el DANE ha tenido solo 2 directoras en su historia y nunca se ha nombrado una ministra de Hacienda, sin contar que solo dos mujeres han sido generales del Ejército en la historia del país.

### Representación política

La representación política de las mujeres en Colombia reproduce el patrón de desigualdad de todos los demás ámbitos explorados hasta aquí. La asociación de lo femenino con lo privado y los roles tradicionales de género integrados en las normas sociales formales e informales son obstáculos estructurales a la participación política de las mujeres y a su presencia en esferas de poder e instancias de decisión.

A pesar de que la representación política de las mujeres ha aumentado, los avances han sido lentos. Desde que las mujeres han podido ejercer libremente el derecho al voto y han podido ser candidatas, su participación nunca ha llegado a ser siquiera del 40 %. Según el reporte de la Registraduría Nacional para las elecciones del periodo 2020-2023 tan solo dos mujeres obtuvieron el cargo de Gobernadoras, lo cual representa tan solo el 6,25 %, un porcentaje mucho más bajo respecto al periodo electoral anterior donde 15,6% de las gobernaciones fueron ocupadas por mujeres. Respecto a Alcaldías para el periodo 2020-2023, tan solo 132 mujeres fueron elegidas alcaldesas, lo cual representa el 12,01 % del total nacional, similar al periodo electoral anterior (12,2 %).

Respecto al Congreso de la República, en las elecciones legislativas de este año, hubo un aumento importante en el número de mujeres congresistas, de los 276 Congresistas electos, 79 serán mujeres, esto muestra un crecimiento de 9,1 % respecto al periodo electoral 2018-2022. Así bien para el 2022 tendremos la mayor participación de mujeres en la historia del país con un porcentaje de 28,8 %.

Buscando una mayor representación política de las mujeres se han impulsado medidas afirmativas como cuotas. Sin embargo, estas medidas han sido insuficientes y las brechas significativas persisten en el grado de inclusión de la mujer en procesos políticos y en la atención que la política pública ha prestado a sus necesidades.

Más que continuar con políticas de acción afirmativa como las cuotas para garantizar la participación de mujeres en instancias de incidencia política y toma de decisiones, es necesario seguir impulsando a mujeres que cuenten con trayectoria en la formulación, diseño y evaluación de políticas públicas con perspectiva de género y a personas activas en el fortalecimiento y aplicación de los derechos sexuales y reproductivos y la igualdad de género.

Cursos como “Escuelas de nuevos liderazgos en cultura democrática para mujeres”, implementados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, de formación para la participación política permiten promover la sensibilización sobre estereotipos de género y discriminación por sexo y género. Estos procesos de sensibilización son fundamentales para superar los sesgos explícitos e implícitos tanto en la participación política como en la formulación, diseño y evaluación de políticas públicas.

### Políticas públicas con perspectiva de género

El diseño y la implementación de políticas públicas con perspectiva de género implica, además, considerar que las mujeres son un grupo heterogéneo y los obstáculos que enfrentan las mujeres están afectados notoriamente por otras de sus características socio-económicas. En este sentido, reconocer y utilizar el marco de la interseccionalidad, permitirá formular y enfocar las políticas de género para que tengan legitimidad e impacto. La perspectiva de género, en este sentido, trasciende el sexo al nacer e implica la consideración de la identidad de género. Las mujeres, quienes se identifican como mujeres y las personas gestantes se encuentran en situaciones diversas, pero comparten la fragilidad y la vulnerabilidad asociadas con la invisibilización, la segregación y la discriminación de lo femenino. Resulta indispensable contar con indicadores específicos de género para hacer seguimiento, diseñar y evaluar dimensiones y acciones concretas para lograr la igualdad de género. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluyen 54 indicadores específicos de género que permiten hacer visible el impacto de las políticas públicas en conseguir beneficios concretos en términos de bienestar, oportunidades y empoderamiento de niñas y mujeres. El DANE también ha hecho avances significativos en recoger y producir información con enfoque diferencial e interseccional que deben continuar y ampliarse para poder tomar decisiones con base en evidencia sólida sobre la situación y las necesidades propias de poblaciones diversas.

El impacto y las posibilidades de mejora de las políticas públicas requieren, como primera instancia, la recolección de información. Entre más completa sea ésta, mejor seguimiento, diseño y evaluación de los efectos heterogéneos de las políticas públicas se tendrán, con el fin de mejorar la focalización de programas o medidas en el futuro.

## Conclusión

Desde que las mujeres obtuvieron el derecho al voto en 1957, los avances en sus derechos y su participación en las diferentes esferas de la sociedad en Colombia han sido importantes. Las mujeres se educan más, participan más en política, se organizan más y constituyen una voz significativa que ha permitido la reivindicación y el avance de los derechos sexuales y reproductivos en el país. Sin embargo, son más vulnerables al ciclo económico y a los choques. Aún persisten los estereotipos de género que cargan sobre ellas la mayor parte de la responsabilidad del cuidado remunerado y no remunerado.

El artículo 43 de la Constitución consagra la igualdad en derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, la no discriminación contra la mujer y la especial protección y asistencia del Estado a las personas gestantes y a la mujer cabeza de familia. El quinto Objetivo para el Desarrollo Sostenible consagra la igualdad de género. Pero el cambio cultural se hace esperar porque uno de los escenarios fundamentales para lograrlo, la educación, se queda corto en la promoción de los derechos de las mujeres y el empoderamiento de las niñas y adolescentes.

Los avances en enfoque diferencial e interseccional permitirán, además, poner de presente que la perspectiva de género va más allá de la situación de las mujeres. La identidad de género hace parte esencial de esta perspectiva e implica que la política pública debe visibilizar y diseñar políticas para grupos poblacionales definidos por esta identidad. Se requiere una mayor participación de mujeres que representen sus demandas

en las decisiones de políticas públicas y en los debates nacionales. Igualmente, se necesita una mejor información que evidencie la existencia de discriminaciones de género y los impactos diferenciales de choques y de políticas públicas. El DANE ha hecho un avance enorme al empezar a recoger información y publicar estadísticas sobre la población LGBTIQ+ en Colombia que muestran una situación preocupante, por ejemplo, en su participación laboral y la violencia que enfrentan.

## Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (2022). Línea Calma y Escuela de hombres, estrategias que cambiaron vidas en 2021. Disponible en: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/cultura-recreacion-y-deporte/balance-de-la-gestion-de-la-linea-calma-y-escuela-de-hombres-en-2021>
- Alianza por la niñez colombiana. (2019). El embarazo adolescente, un “retraso” en la garantía de los derechos de la niñez y la juventud colombiana. Disponible en: [https://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Reportaje\\_EA\\_220920-Embarazo-adolescente-1.pdf](https://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Reportaje_EA_220920-Embarazo-adolescente-1.pdf)
- CPEM, DANE & ONU Mujeres. (2020). Mujeres y Hombres: Brechas de género en Colombia.
- DANE. (2021). Boletín Técnico, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2020-2021. Disponible en: <https://img.lalr.co/cms/2021/11/18163828/Bolet%C3%ADn-ENUT.pdf>
- DANE. (2022). Boletín Técnico, Estadísticas Vitales. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/bt\\_estadisticasvitales\\_nacimientos\\_IVtrim\\_2021pr.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/bt_estadisticasvitales_nacimientos_IVtrim_2021pr.pdf)



- DANE. (2022). Encuesta Pulso Social. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pulso-social/presentacion-pulso-social-febrero-2022.pdf>
- DANE. (2021) Gran Encuesta Integrada de Hogares. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/Estad-sticas-Nacionales/Gran-Encuesta-Integrada-de-Hogares-GEIH/mcpt-3dws>
- Revista Semana. (2021). Solo dos mujeres han sido generales en la historia del Ejército colombiano | ¿Quién sería la tercera? Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/solo-dos-mujeres-han-sido-generales-en-la-historia-del-ejercito-colombiano-quien-seria-la-tercera/202134/>
- Secretaría Distrital de la Mujer. (2019). 4 años de Línea Púrpura Distrital. Disponible en: <https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/participacion-distrital/4-anos-de-linea-purpura-distrital#:~:text=La%20L%C3%ADnea%20P%C3%BArpura%20Distrital%20como,salud%20plena%20para%20las%20mujeres>
- Secretaría Distrital de la Mujer. (2020). Reporte atenciones Secretaría Distrital de la Mujer. Disponible en: <http://omeg.sdmujer.gov.co/photocdownload/2020/mediciones/linea%20purpura%20Reporte%20Atenciones.pdf>

## Nota Macroeconómica No.39

Facultad de Economía - Universidad de los Andes

Marcela Eslava | Decana, Facultad de Economía

Leopoldo Fergusson | Director CEDE, Facultad de Economía

**Autoras:** Daniela Gonzáles, Jimena Hurtado, María del Pilar López Uribe y Laura Ortiz.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación

Reconocimiento como Universidad:

Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento personería jurídica:

Resolución 28 del 23 de febrero

 Universidad de  
los Andes  
Colombia

Facultad  
de Economía

**CEDE**

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico



# Notas Macro

## Edición Especial Debate Electoral