



**Ensayos sobre la estructura social  
en clave de género, crisis y política pública  
en Colombia**

**Luis Jorge Garay Salamanca  
Jorge Enrique Espitia Zamora**



Embajada de Noruega  
Bogotá



**PLANETA PAZ**



# **Ensayos sobre la estructura social en clave de género, crisis y política pública en Colombia**

**Luis Jorge Garay Salamanca**

**Jorge Enrique Espitia Zamora**



Embajada de Noruega  
*Bogotá*



**Ensayos sobre la estructura social en clave de género,  
crisis y política pública en Colombia**

Luis Jorge Garay Salamanca  
Jorge Enrique Espitia Zamora

Diciembre 2021

Ediciones desde abajo  
[www.desdeabajo.info](http://www.desdeabajo.info)  
Bogotá D. C., Colombia

CDPAZ-Planeta Paz  
Calle 30 A # 6-22 oficina 2701  
Bogotá D.C., Colombia  
[planetap@planetapaz.org](mailto:planetap@planetapaz.org)  
[www.planetapaz.org](http://www.planetapaz.org)

Portada: Viviana Gutiérrez Gracia, detalle “Pensamiento sagrado”, 2005.

ISBN: 978-958-56166-9-1

Diseño y diagramación: Difundir Ltda.  
Carrera 20 N°45A-85, telf.: 60 (1) 345 18 08

Publicación de distribución gratuita por vía electrónica y física.

Esta publicación ha sido realizada gracias al convenio COL-20/0007 apoyado a CDPAZ-Planeta Paz por la Embajada de Noruega en Bogotá. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores y de Planeta Paz, y bajo ninguna circunstancia debe considerarse que refleja la posición de la Embajada.

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
Planeta Paz	
<b>Prólogo</b> .....	13
Clara Ramírez Gómez	
<b>Introducción</b> .....	21
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>Estructura social y crisis en clave de género en Colombia</b> .....	25
Introducción .....	25
Estructura de la población, perfil etario y participación laboral por género .....	25
Pobreza y vulnerabilidad monetarias .....	27
Composición por clases sociales .....	28
Desempleo e inactividad .....	30
Brecha salarial .....	35
Ingresos .....	38
Feminización de la pobreza.....	43
Fractura social sistémica como rasgo característico del sistema social imperante .....	44
Transición hacia un modelo de organización societal “a-patriarcal” o “des-patriarcal” .....	46
Bibliografía .....	52
<b>Capítulo 2.</b>	
<b>Propuesta de Proceso de Reforma Tributaria Estructural para Colombia con base en principios constitucionales del Estado Social de Derecho</b> .....	53
Contexto básico de referencia .....	53
Una breve caracterización del sistema tributario en Colombia .....	55
Necesidad de un proceso de reforma estructural de la tributación .....	67
Principios rectores de un proceso de reforma de la tributación .....	68

Propuesta de reforma tributaria como primera etapa del proceso estructural .....	83
A guisa de conclusión .....	90
Bibliografía .....	91

### **Capítulo 3.**

<b>A propósito de la más reciente reforma tributaria y ante la inminencia de otras próximas en Colombia.....</b>	<b>93</b>
No penalizar a evasores de impuestos .....	93
Ajuste fiscal para cumplir con la nueva regla fiscal .....	94
Aumento de la tarifa nominal de las empresas al 35 por ciento, sin cambiar en la práctica la tarifa efectiva de tributación.....	95
No gravar el patrimonio de las empresas .....	97
No gravar al uno por ciento y al uno por mil más rico del país. Mantenerles la actual tarifa efectiva de tributación .....	98
No aumentar la tarifa de tributación a las sucesiones, donaciones y ganancias ocasionales .....	99
Paraísos fiscales.....	100
Insistencia cuestionable en la aplicación del mecanismo de días sin IVA .....	101
El Registro Único de beneficiario final .....	104
Recaudo esperado .....	105
A manera de reflexión .....	106

### **Capítulo 4.**

<b>Una propuesta en torno a la renta básica: De una de emergencia hacia una permanente de ciudadanía .....</b>	<b>107</b>
Antecedentes analíticos.....	107
Crisis social .....	110
Propuesta de renta básica de emergencia .....	112
Transición hacia una renta básica de ciudadanía.....	116
En torno a un sistema de corresponsabilidad territorial .....	117
Anexos .....	121
Bibliografía .....	126

## **Capítulo 5.**

### **Una reflexión sobre el modo de desarrollo a raíz de la crisis social y de la reactivación macroeconómica actuales en Colombia..... 127**

Contexto internacional..... 127

En torno al crecimiento económico de Colombia en el año 2021 .....129

Persistencia de la elevada desigualdad de ingresos laborales .....129

Mantenimiento de altas tasas de desempleo abierto

y de inactividad.....130

Aún no se recupera el nivel de empleo de prepandemia ..... 131

Restringida composición sectorial del crecimiento..... 131

Persistente precarización laboral .....133

Deterioro de ingresos laborales entre hombres y mujeres ..... 133

Acentuación de la brecha de ingresos laborales promedio  
entre hombres y mujeres.....134

A modo de reflexión .....136



## Presentación

**Planeta Paz** ha considerado desde su fundación, hace ya 21 años, que el puente entre agendas populares y estudios académicos ayuda a dar mayor sustentación a la construcción de la paz. Este puente tiene varios pivotes, tres de los cuales son: lo *público* y lo *común*, entendidos como prácticas y conceptos en fuerte disputa, cuyos sentidos y contenidos bien pueden ayudar a fortalecer la paz pero también a hundirnos en escenarios de conflictos más intensos, soportados en mayores inequidades, desigualdades e injusticias; y el *diálogo de saberes*, entendido como pedagogía que ayuda a transformar conflictos.

La disputa por lo *público* y lo *común* es una característica del capitalismo en sus distintas fases y acentuada en el neoliberalismo, que ha intentado despojar al Estado de sus responsabilidades sociales y políticas para trasladarlas al reino de lo privado, al tiempo que, con la exacerbación de un tipo de globalización hegemónica, una de cuyas expresiones es el extractivismo, busca despojar a las comunidades de sus recursos y de los consensos elaborados en los territorios para gobernarse. Esta disputa ha sido seriamente agravada por la pandemia que padece el planeta la que, además, ha desnudado la crisis que vivimos en distintos planos. Estas son tensiones que se traducen en conflictos a otras escalas, viejos y nuevos actores en escena, y un Estado gendarme de intereses particulares.

Quizá por ello las fuentes de generación de lo *público* y lo *común* se han diversificado tanto, dejadondo de ser control exclusivo del Estado, porque las comunidades se han visto obligadas a recrear y regular el sentido y contenido de los derechos, a diseñar consensos sobre el manejo de los ecosistemas cercanos y a reaccionar ante las amenazas al planeta; a renovar las mediaciones para permanecer en los territorios, así como el repertorio de sus protestas, como ha sucedido en el país con la ola de paros y también en el mundo, donde se reacciona ante un neoliberalismo devastador, mostrando de paso el carácter global de las luchas.

Es una crisis que no afecta a todos por igual. Hay que reconocer que los impactos han sido mayores sobre las poblaciones rurales y sobre las mujeres, no por un fenómeno temporal específico, sino como efecto de la agudización de viejas tendencias, frente a las cuales el campesinado dio inicio a las protestas recientes en 2013, los pueblos indígenas y afros se levantan contra el terricidio y por sus planes de vida, y las mujeres multiplican y fortalecen las luchas por sus derechos y contra el patriarcado. Ha sido un verdadero estallido social que muestra el sentido de la crisis. Esta es la versión deconstructiva y relativamente afirmativa, porque la otra es que la violencia y la coerción se han incrementado, traduciéndose en el asesinato de liderazgos populares y firmantes de acuerdos de paz, incumplimiento de acuerdos, el despojo de tierras y recursos, y la degeneración de muchas de las entidades que rompe con la “institucionalidad pública”.

También ha sucedido que existe una academia que reacciona frente a esta situación y que está cada vez más comprometida con diseñar propuestas de política que resuelvan desde las brechas hasta las fallas estructurales desnudadas por esta crisis que vivimos. Con ella, en particular, es que se extienden los diálogos, en el entendido que produce un tipo de saber –de saberes--que bien puede reconocer, conversar y producir nuevos conocimientos con los saberes que emergen desde lo popular.

Esta es una relación básica de los criterios sobre los cuales **Planeta Paz**, junto con las organizaciones y gente de la academia con la cual ha trabajado, busca aportar al puente en referencia. Y en ello, las líneas de agendas populares y política públicas para la paz han sido una constante. En lo que respecta a la segunda, es un trabajo asumido desde hace 20 años y que se materializa en las investigaciones y publicaciones sobre “Diálogos Pendientes” (coordinada por Luis Jorge Garay), las demás “propuestas de política pública para la paz” y la “serie de estudios técnicos”<sup>1</sup>, y en los últimos trabajos en los cuales Garay y Jorge Enrique Espitia<sup>2</sup> realizan los

---

1 Ver <https://www.planetapaz.org/biblioteca/nuestras-publicaciones>

2 Ver Garay, Luis Jorge, *Colombia, transformaciones estructurales en un contexto internacional en Transición*. Planeta Paz, con apoyo de la Embajada de Noruega en Colombia, Bogotá, septiembre de 2019. Recuperado el 27-11-2021. <https://bibliotecaplanetapaz.org/bitstream/handle/bpp/88/Transformacionesdigital.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

análisis sobre las fallas estructurales que entorpecen la construcción de la paz.

El texto que ahora se presenta, *Ensayos sobre la estructura social en clave de género, crisis y política pública en Colombia*, da continuidad a esta línea de trabajo. Nos anima la esperanza de contribuir a los diálogos y debates programáticos tan necesarios en este país, no por el debate en sí mismo, sino, en especial, por encontrar salidas dialogadas a las abismales fallas que alimentan las inequidades, las injusticias, las discriminaciones –en especial, sobre las mujeres y los pueblos del campo–, y las injusticias, todas ellas, un serio obstáculo para la construcción de la paz.

Agradecemos a las organizaciones populares, a las personas de la academia y cuerpos legislativos que nos han apoyado con su tiempo e ideas; a Luis Jorge y a Jorge Enrique por su buen espíritu de siempre, y a la Embajada de Noruega por seguir confiando en que este país puede alcanzar acuerdos de diverso carácter y poner en marcha programas de política económica y social que lo hagan un territorio donde la vida digna sea una realidad cada día más tangible para todas y todos.

**PLANETA PAZ**

---

Garay, Luis Jorge y Espitia, Jorge Enrique. *Una contribución empírica para el estudio de la pobreza y la concentración de ingresos de los hogares a nivel territorial en Colombia*. Planeta Paz, con apoyo de la Embajada de Noruega en Colombia, Bogotá, mayo 2021. Recuperado el 27-11-2021. <https://bibliotecaplanetapaz.org/bitstream/handle/bpp/89/Contribucion%20empirica3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



## Prólogo

El libro que se disponen a leer comprende cinco de los más recientes ensayos escritos por Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia, en los que abordan, con el rigor conceptual y empírico al que nos tienen acostumbrados, asuntos centrales e interrelacionados de las políticas públicas: la equidad de género, la política fiscal y las posibles alternativas a la crisis social por la que atraviesa el país.

El primero de ellos, que también da nombre al conjunto del libro, se titula *Ensayos sobre la estructura social en clave de género, crisis y política pública*. Es, a mi juicio, un ensayo innovador pues aborda, desde el género, temas clave de la política económica y social, planteando la existencia de una fractura sistémica de nuestro sistema social en contra de las mujeres, la misma que les impide desarrollar debidamente sus capacidades, ejercer sus libertades y derechos y enriquecer sus proyectos de vida.

La relación género-política fiscal ha empezado a ser establecida y analizada en los últimos años en especial por colectivos feministas, estudiosas de la economía de género y movimientos de justicia fiscal. Acostumbrados desde el planteamiento ortodoxo a que la política fiscal es “neutra” en materia de género, es importante plantear el debate con base en evidencia empírica, con el fin de establecer si la política fiscal, además de propender por la equidad en general, como lo consagra la Carta Política, debe también contribuir a reducir la desigualdad de género.

Los autores nos presentan, con información reciente, el panorama de la desigualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral, signada para ellas por menores tasas de participación –o mayores tasas de inactividad–, mayores tasas de desempleo e informalidad y menores ingresos (la brecha se calcula en un 27 por ciento para jefes de hogar), aspectos todos ellos exacerbados por la pandemia, con la que la pobreza y la vulnerabilidad monetarias alcanzaron al 73 por ciento de la población del país, con una incidencia mayor en las mujeres.

Pero tal vez, el mayor sesgo de género se presenta en la distribución de la jornada diaria entre actividades remuneradas y no remuneradas: en acti-

vidades laborales, los hombres trabajan 47 horas por semana, muy cerca de la jornada legalmente establecida. Las mujeres, en cambio trabajan 39,9 horas semanales. Con un agravante: si se suman las actividades de cuidado y los oficios del hogar, la situación cambia: los hombres dedican 11,3 horas semanales a estas actividades y las mujeres más del doble: 26,4 horas por semana. Esta situación lleva a los autores a afirmar que “[...] no sólo se reproduce una brecha de ingresos en contra de las mujeres, sino que la imposición de una perentoria responsabilidad de las labores del hogar y del cuidado en cabeza fundamentalmente de las mujeres, subordina a las mujeres a una menor disponibilidad de tiempo para su educación y capacitación laboral, a renunciar tanto a optar por ocupaciones remuneradas como a una mayor inserción al mercado laboral [...] y a sufrir por su relativa exclusión social”.

Para los autores, hay que cuestionar los fundamentos mismos del Estado de bienestar de manera que se transite hacia un “modelo societal a-patriarcal o des-patriarcal –sin relación de dominación irrestricta por condición de género o de adscripción sexual–” que permita equiparar condiciones entre hombres y mujeres, desde una perspectiva intergeneracional y territorial, conduzca a la des-feminización de la pobreza y a la autonomización y propenda por el desarrollo y la participación social y política de las mujeres.

La propuesta de política pública implica un cambio de paradigma por parte del Estado y del sector empresarial, así como la asunción de un nuevo papel por parte de las comunidades para el desarrollo y bienestar de la comunidad, que incluya un sistema integral de socialización de labores de hogar y de cuidado. Además de las políticas culturales, educativas y laborales para el cambio de paradigma, también deben considerarse las políticas de tributación y gasto público, punto en el cual se articula la propuesta en clave de género con las contenidas en los otros artículos del libro.

Las propuestas van desde terminar con la imposición del IVA a productos estrictamente de consumo para las mujeres<sup>3</sup>, el cambio en los mecanis-

---

3 Denominado comúnmente el “impuesto rosa”. El movimiento feminista impulsó una campaña que logró que la Corte Constitucional amparara los derechos de las mujeres y declarara inexecutable el IVA del 5 por ciento a algunos productos de higiene femenina.

mos de devolución del IVA hoy existentes, de manera que el impuesto sea pagado solamente por los hogares más ricos y buscar la racionalización, priorización y reorientación del gasto público para que las políticas sociales básicas, en clave no patriarcal, tengan un espacio prioritario en el presupuesto.

La unión con el segundo ensayo que es una propuesta de *Reforma Tributaria Estructural para Colombia con base en principios constitucionales del Estado Social de Derecho*, que se basa en los estudios previamente publicados por Garay y Espitia, es clara. El contexto de alta desigualdad en el país es claro. Cada nuevo estudio así lo confirma<sup>4</sup>. Pero los instrumentos tributarios no parecen estar diseñados para superar la inequidad: bajo índice de presión fiscal (19,4% del PIB), alta participación de los impuestos indirectos en el total y, sobre todo, un indicador que muestra las debilidades de la política fiscal: “[...] el índice Gini de concentración antes y después de impuestos y transferencias, es prácticamente igual”.

Para los autores esto responde a las características del sistema tributario colombiano, que no satisface los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia; es excesivamente complejo y poco transparente, por la cantidad de exenciones, deducciones y tratos preferenciales, las más de las veces con un sesgo *pro-rico*. Esto lleva a un Gasto Tributario elevado, que los autores estiman en un 3,5 por ciento del PIB al año y a una gran brecha entre las tarifas nominales y las tarifas efectivas, siendo estas últimas más altas para las rentas laborales que para las rentas de capital, lo cual favorece a las personas naturales de más altos ingresos, para quienes la participación de las rentas de capital en el total es muy alta. En suma, “[...] el sistema tributario consolidado en Colombia está regido por una *economía política de la exclusión social*, favorecedora de intereses poderosos a costa de los intereses colectivos esenciales y reproductora de exageradas inequidades sistémicas...”: de allí la necesidad de una reforma estructural de la tributación que los autores han propuesto a lo largo de los últimos

---

4 El Informe del Banco Mundial *Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia* señala que Colombia es el segundo país más desigual entre 18 de América Latina y el Caribe, y el más desigual entre los países de la Oede. El sesgo de género es claro: según el estudio una mujer tiene 1,7 veces más probabilidad de estar desempleada que un hombre.

años, que respete los principios constitucionales, desmonte gradualmente los beneficios tributarios no justificables que causan distorsiones o atentan contra la progresividad y la eficiencia tributaria. Parte importante de la propuesta es la necesidad de contar con tarifas progresivas para los altos patrimonios de las personas naturales y jurídicas, así como un conjunto de sobretasas temporales para poder contar con la financiación necesaria para hacer frente al fuerte incremento en la pobreza de los hogares y la desigualdad ocasionados por la pandemia.

Sobresalen entre el conjunto de propuestas: i) implantar modalidades y mecanismos novedosos alternativos al de la devolución del IVA, mediante los cuales la tarifa del 19 por ciento que impone este impuesto se impute al gasto de la canasta familiar de los hogares con mayores ingresos, para cobrarlo directamente en su respectiva declaración de renta, evitando así costos de transacción, asimetrías e inequidades. Y, ii) el aumento de la presión tributaria a los grandes dueños de tierras rurales y a las empresas explotadores del suelo y el subsuelo, “[...] en consonancia con las exigencias [...] de la transición ecológica y de transformación de la matriz energética de cara a la lucha contra el cambio climático y la crisis socio-ecológica”.

Necesidades y posibilidades económicas y tributarias pese a las cuales el Congreso no legisló a favor de una reforma fiscal estructural. En el ensayo *A propósito de la más reciente reforma tributaria, ante la inminencia de otras próximas en Colombia*, se discute la reforma aprobada mediante la Ley 2155 de 2021. Además del carácter poco dialógico de su aprobación, los autores señalan los principales problemas de la nueva ley: no penaliza a los evasores de impuestos, como se confirma con la eliminación del artículo que buscaba disminuir la brecha entre valores catastrales y comerciales de los inmuebles; la creación del “[...] impuesto complementario de normalización tributaria; o el establecimiento del beneficio de omisión de auditoría a quienes incrementen su impuesto en un 25 por ciento. Los otros puntos que critican los autores son los relacionados con la nueva regla fiscal, así como el aumento de la tarifa nominal de las empresas al 35 por ciento que, dada la forma como fue establecido, no cambia en la práctica la tarifa efectiva de tributación al no reducir “las gabelas tributarias otorgadas durante años”

de beneficios fiscales. Tampoco se gravaron los patrimonios de personas jurídicas ni naturales y no se gravó al uno por ciento más rico del país, sino que, por el contrario, les mantuvieron los beneficios actuales y las tasas efectivas de tributación que oscilan entre el 2 y el 5 por ciento de sus ingresos brutos. Tampoco se aumentan los gravámenes a las sucesiones, donaciones y ganancias ocasionales.

Más grave aún, la reforma no aprobó la renta básica de emergencia para las personas que se encuentran en pobreza y vulnerabilidad monetarias, ni a la nómina de los micronegocios. Erradicar la pobreza extrema, a través de una transferencia no condicionada a las personas que se encuentran en esta condición, para que sus ingresos alcancen la línea de indigencia (\$145.004 por persona mes) representa 0,2 por ciento del PIB al año. No parece entonces una meta imposible, si hubiera voluntad política.

De allí la *Propuesta en torno a la renta básica: de una de emergencia hacia una permanente de ciudadanía*, que configura el cuarto ensayo del libro. Aunque las discusiones sobre la renta básica tienen ya más de tres décadas y ésta se presenta como posible respuesta a la crisis del Estado de bienestar, en Colombia y en otras latitudes la pandemia trajo la discusión a la palestra. La suspensión de actividades necesaria dentro de la estrategia de enfrentar el contagio del covid-19, evidenció la pobreza y la exclusión de un gran conjunto de personas y la vulnerabilidad de otro casi tan grande. ¿Como garantizar una vida digna a todos estos hogares, que perdieron –transitoria o definitivamente– sus medios de subsistencia?

El ensayo plantea dos tipos de renta básica: una de ingresos, dirigida a los hogares pobres y vulnerables, y otra de empleo e ingresos dirigida, como subsidio incondicional a la nómina, a micro y pequeñas empresas, para contribuir a su continuidad operativa y a la conservación de empleo y los ingresos de sus trabajadores. Las justificaciones para la implantación de una renta básica son muchas, desde el punto de vista económico y social: es una medida de reactivación económica que atenúa el aumento de la desigualdad de ingresos; promueve el principio de solidaridad y de responsabilidad y compensa en parte la pérdida de ingresos asociada a la crisis sanitaria, de manera que contribuye a la cohesión social. Para los autores,

esta política debe ser complementada con otras políticas sociales activas como un *buffer* de empleo con perspectiva des-patriarcal y de juventudes.

El costo fiscal de una renta básica de emergencia, calculada para el segundo semestre de 2021, oscilaría entre el 1,7 y el 2,1 por ciento del PIB, pero el costo neto, descontando las transferencias que actualmente se realizan mediante los programas públicos vigentes de transferencias, sería de un 0,6 por ciento del PIB menos. Una mirada más ambiciosa, llevaría a plantear la necesaria transición hacia una renta básica de ciudadanía, consistente en “una transferencia incondicional a los hogares que sustituiría las existentes”, y “que convendría ser destinada a las mujeres jefes del hogar o responsables del hogar” para su administración y sin calidad de remuneración, que les permita garantizar los derechos a no tener hambre y a tener una vida digna.

El libro concluye con el ensayo *Una reflexión sobre el modo de desarrollo a raíz de la crisis social y macroeconómica actuales en Colombia*. A dos años de la aparición de la pandemia del covid-19, los efectos sobre la economía nacional e internacional todavía son ostensibles: una reducción sustancial del PIB total y por habitante en 2020, aunque con signos de recuperación en 2021. En este panorama, los autores analizan el tipo de crecimiento logrado en el país en este proceso de recuperación. La conclusión no por esperable es menos desalentadora: pese a las altas tasas observadas en 2021, y con corte al tercer trimestre del año en curso, el país aún no logra igualar el PIB por habitante de 2019, y peor aún, los niveles de desigualdad agudizados por la pandemia se mantienen, como lo muestran distintos indicadores. El empleo, por su parte, pese a la recuperación, no alcanza aún los niveles de 2019 (no se han recuperado cerca de 500.000 empleos) y el número de inactivos ha aumentado en más de un millón de personas. La informalidad y la precarización laboral no han disminuido y los ingresos laborales promedio no han alcanzado los niveles de 2019.

Este panorama es más crítico aún para las mujeres: no solamente se vieron sometidas a una mayor precariedad al deber asumir las mayores exigencias en “el ejercicio de oficios de hogar y de labores de cuidado en medio de la pandemia, sino que la brecha de ingresos laborales entre ellas y los hombres

se acentuó, aunque se registró un incremento en las tasas de ocupación. El patrón de crecimiento económico, concluyen los autores, no distribuye sus beneficios a la mayoría de la población colombiana, perpetúa la “fragilidad del sistema de protección y seguridad social” y la precariedad del mundo laboral, que golpea en forma más fuerte a las mujeres.

*Clara Ramírez Gómez*



## Introducción

El presente libro recoge cinco ensayos escritos recientemente por los autores.

El primero tiene como propósito profundizar en el análisis de la estructura social y la crisis agudizada con la pandemia del covid-19 bajo una perspectiva de género: hombre-mujer, dilucidar la confluencia estructural de múltiples desigualdades y discriminaciones excluyentes en contra de la mujer en una diversidad de ámbitos societales que configura una innegable fractura social sistémica. Ámbitos que van desde la misma organización del hogar con la injustificable concentración de responsabilidades en cabeza de la mujer, al acceso y aprovechamiento de oportunidades para la potenciación de capacidades y la reproducción de habilidades, a la oportuna inserción al mercado laboral en condiciones equiparables a las de hombres con la misma capacitación, por ejemplo, al enriquecimiento de sus proyectos de vida, al desarrollo de su derecho de ciudadanía participativa y deliberante y, en fin, a su verdadera inclusión social como agente social con invaluable capacidad transformadora de la sociedad.

Por esta razón, se plantean, a manera de ilustración, un conjunto de transformaciones estructurales en la organización social y de reformas de política pública como requisito para avanzar hacia la “des-patriarcalización” de relaciones societales fundamentales y el desmonte de prácticas discriminatorias contra la mujer en diversos ámbitos que contribuyan a su progresiva inclusión en condiciones de igualdad –sin diferenciación por raza, etnia o comunidad/territorio y en consulta al perfil etario o generacional–.

El segundo presenta una síntesis de los principales rasgos característicos de la estructura tributaria de Colombia y su situación en el contexto internacional, especialmente de los países de América Latina y el Caribe (ALC), propone un conjunto de criterios rectores para el diseño de un imposterable proceso de reforma tributaria estructural para el próximo cuatrienio, partiendo como referencia de los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia/transparencia, y plantea, a manera de ilustración, algunas de las principales medidas específicas que han de incorporarse en

el proceso estructural de reforma propuesto –con su respectivo impacto sobre el recaudo tributario.

Una de las ventajas de una reforma estructural tributaria del tipo propuesto es proporcionar recursos invaluable para financiar políticas públicas como unas de carácter “des-patriarcal” aludidas en el ensayo anterior.

El tercero se concentra en el análisis de la más reciente reforma tributaria aprobada en el país, hoy Ley 2155 de 2021, destacando sus principales vacíos y deficiencias que impiden progresar tanto en el desmonte de las imperfecciones más notorias de la estructura tributaria vigente en el país como en transformaciones necesarias a la luz de una reforma estructural como la planteada en el segundo ensayo. Ello sin dejar de resaltar un primer avance –pero a condición de su ulterior desarrollo jurisprudencial y de su real aplicación con un reforzamiento de la auditoría tributaria– en un campo prioritario para la ampliación efectiva de la base gravable particularmente en los subdeciles de ingresos más altos con la inclusión en el Estatuto Tributario de la definición de beneficiario final como “la(s) persona(s) que finalmente posee(n) o controla(n), directa o indirectamente, una persona jurídica u otra estructura sin personería jurídica” (Artículo 16 de la ley en referencia).

El cuarto analiza la conveniencia de implantar un programa de renta básica de emergencia en su calidad de transición hacia una política permanente como política de Estado de renta básica de ciudadanía, en un periodo de profunda crisis social y económica como la agudizada con la irrupción de la pandemia del covid-19 en 2020 –al punto de que la pobreza y la vulnerabilidad monetarias alcanzaron al 42.6 por ciento y cerca del 27.8 de la población colombiana en diciembre. Se muestra cómo el costo fiscal de alternativas de renta básica de emergencia en su condición de ingreso mínimo garantizado para todos los ciudadanos en condiciones de pobreza monetaria resultaría financiable en el corto plazo sin desestabilizar la situación actual de las finanzas públicas, con el uso de recursos públicos claramente identificados y con la condición de que el programa de renta básica sustituya o al menos complemente los programas gubernamentales de transferencias existentes.

E incluso la renta básica de ciudadanía estrictamente focalizada también sería financiable aún en medio de un ajuste fiscal como el modelado en el más reciente marco fiscal de mediano plazo del gobierno nacional, pero siempre que se implante un proceso de reforma estructural tributario que genere un mayor recaudo tributario y que se sustituyan los programas gubernamentales de transferencias monetarias en vigencia o que al menos la renta básica se aplique como su complemento.

La política de renta básica o ingreso mínimo garantizado ha de tener una perspectiva de género “des-patriarcal”, como se analiza en el primer ensayo, en la medida en que en un país como Colombia el 40 por ciento de los hogares cuenta con jefatura femenina y otro 40 por ciento hogares con jefatura masculina no mono-parental, por lo que la transferencia monetaria habría de destinarse directamente para su administración a las mujeres jefe o a las mujeres responsables en hogares no mono-parentales, en calidad de reconocimiento simbólico a su papel societal y *no* como remuneración ni siquiera parcial de su trabajo no remunerado en oficios del hogar y del cuidado.

El quinto se concentra en dilucidar las principales características del proceso de recuperación macroeconómica observado en el presente año en clave de la agudización o *amelioración* relativas de algunas de las dinámicas sociales y económicas de pauperización, desigualdad y exclusión social potenciadas con la pandemia del covid-19, ante el hecho de que en los primeros nueve meses de la pandemia se retrocedió en cerca de 11 y 13 años en términos de pobreza monetaria y de desigualdad, respectivamente.

En este contexto, se constata cómo la recuperación macroeconómica no ha reducido falencias endémicas en la generación de ingresos de gran parte de la población como es la aguda precariedad laboral y la informalidad, sino que incluso ha acentuado la desigualdad de ingresos laborales entre el 50 por ciento de los ocupados con los ingresos laborales más bajos y el 1 por ciento con los ingresos más elevados, y ha mantenido brechas de ingresos laborales entre hombres y mujeres.

Además, se muestra cómo la recuperación ha estado centrada en pocos sectores o actividades, relacionados con el aumento de la demanda de los

hogares y del precio internacional de petróleo, con el agravante de un rápido incremento en el déficit de balanza comercial con el exterior, jalonado especialmente por importaciones de bienes manufacturados, agropecuarios, alimentos y bebidas, lo que genera serias dudas sobre la sustentabilidad del crecimiento macroeconómico más allá del corto plazo, ante la incierta perdurabilidad de los dos principales factores dinamizadores en esta primera etapa de la recuperación macro: elevado aumento de la demanda de los hogares y del precio internacional del petróleo. Razón por la cual han de gestionarse unos factores adicionales con mayor perdurabilidad y con impactos directos e indirectos más dinámicos sobre la actividad productiva doméstica, el empleo, la generación de ingresos, reducción de la pobreza y la desigualdad, y la inclusión social.

Los autores agradecen a Clara Ramírez Gómez y Carlos Salgado Araméndez por sus comentarios a una primera versión del libro, lo que no los compromete con los errores y omisiones existentes.

# Capítulo 1

## **Estructura social y crisis en clave de género en Colombia**

### **Introducción**

El objetivo de este capítulo es presentar la estructura y actual crisis social en clave de género, descubrir la fractura sistémica entre hombres y mujeres como confluencia de una diversidad de desigualdades y de tratos discriminatorios excluyentes en contra de las mujeres, y mostrar la necesidad de impulsar una integralidad de transformaciones societales en la organización de la sociedad y de reformas estructurales de política pública que permitan contribuir al desmonte gradual de las diferentes brechas, violencias, discriminaciones y desigualdades excluyentes hoy existentes, tanto de género como intergeneracional intra-género.

### **Estructura de la población, perfil etario y participación laboral por género**

En Colombia había un total de 48 millones 910 mil 36 habitantes (48.910.036) en 2019, de las cuales el 49 por ciento son hombres y 51 son mujeres. Del conjunto de personas, el 30 por ciento se clasifican como “Jefe(a) del hogar”, equivalente a 14 millones 911 mil 125 personas, con la característica de que cerca del 63 por ciento de los “Jefe(a) del hogar” son hombres y son mujeres el 37 restante (Garay y Espitia, 2021b).

Con la peculiaridad de que cerca de 2.5 millones de mujeres se autorreconocen como pertenecientes a alguna etnia, y más de 1.5 millones son migrantes internas de largo plazo, con el agravante de que cerca de 4 millones de mujeres han sido victimizadas por el desplazamiento forzado interno en las cinco últimas décadas (Dane, 2020).

Es de resaltar que el perfil etario de las mujeres es tal que hasta los 20 años de edad son menos de la mitad del total de la población, lo opuesto a partir de los 30 años de edad. En particular, del total de personas de 65 años y más de edad, las mujeres representan el 55,5 por ciento. “Esta sobrerrepresentación de las mujeres en la población adulta mayor se conoce como “feminización del envejecimiento”, debida a la mayor longevidad de las mujeres” (Dane, 2020).

Relacionado con lo anterior, se observa que la diferencia de esperanza de vida entre mujeres y hombres se ha reducido en detrimento de la mujer al punto que pasó de 7.7 años en 2005 a 6.5 años en 2018.

A su vez, la participación de las mujeres en el mercado laboral ha aumentado más que la de los hombres en el periodo 2008-2019, del 46.4 al 53.1 por ciento, pero en condiciones más precarias y discriminatorias, con mayor desempleo e informalidad y menores salarios, entre otros, como se detalla más adelante. Ello, entre otras cosas, impide el aprovechamiento social derivado de un mayor aporte por una adecuada incorporación de las mujeres sobre el PIB, la reducción de la pobreza y la desigualdad y una mejora en condiciones de vida de los hogares.

De acuerdo con el Dane (2020), “con (base en los) datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (Geih) 2018, las tasas de participación femenina más altas se observaron entre las mujeres con escolaridad técnica, profesional y tecnológica (80,1%), con escolaridad superior (83,8%) y posgrado (87,5%). Las diferencias son significativas con respecto a las mujeres con menor nivel educativo. Por ejemplo, menos del 40 por ciento de las mujeres con escolaridad básica forman parte de la fuerza laboral. En el caso de los hombres, también hay diferencias importantes entre niveles educativos, pero los niveles de participación económica en todos los casos son mayores a los de las mujeres. Las brechas más grandes entre sexos se presentan en los niveles educativos más bajos: la probabilidad para un hombre sin escolaridad de ser parte de la fuerza laboral es el doble que la de una mujer con igual nivel educativo (69,2% versus 33,5%). A nivel profesional, las mujeres han incrementado su presencia, no obstante aún hay sesgos importantes en cuanto a las carreras que eligen, lo cual está

condicionado por una serie de estereotipos sexistas que se reproducen a lo largo de la vida”.

En términos generales, Colombia ocupa el puesto 22 entre 153 países en términos del Índice Global de la Brecha de Género (Igbg) (Dane, 2020), lo que muestra con contundencia la inaceptable precarización laboral, pobreza y discriminación en detrimento de las mujeres en el país, como se procede a ilustrar en las siguientes secciones.

### **Pobreza y vulnerabilidad monetarias**

El 42.9 de la población colombiana se encontraba bajo la línea de pobreza monetaria a diciembre de 2020, del cual un 15.1 por ciento padecía pobreza monetaria extrema. A su vez, otro 30.4 estaba en situación de vulnerabilidad monetaria. Es decir, 73.0 por ciento de la población se caracterizaba por pobreza y vulnerabilidad monetarias en el país (Cuadro 1).

Esta situación es aún más crítica en las zonas rurales dispersas al llegar a un 90.9 por ciento de su población, que estaba en situación de pobreza y vulnerabilidad monetarias, es decir que 9 de cada 10 personas sufrían de tal situación crítica.

Como se detalla más adelante, la situación era algo más severa en el caso de las mujeres en comparación con la de los hombres: 73.6 vs 72.9 por ciento.

**Cuadro 1. Población en pobreza y vulnerabilidad monetarias en Colombia (diciembre 2020)**

	Hogares			Personas		
	Nacional	Cabecera	Resto	Nacional	Cabecera	Resto
En pobreza	5.433.342	4.260.590	1.621.484	21.012.156	16.266.359	4.745.797
En pobreza extrema	1.961.869	1.484.662	477.207	7.467.840	5.456.237	2.011.603
En pobreza no extrema	3.471.473	2.775.928	1.144.277	13.544.316	10.810.122	2.734.194
En vulnerabilidad	4.448.463	2.826.979	1.621.484	14.992.370	9.682.265	5.310.105
TOTAL	15.145.563	11.865.482	3.280.081	49.337.066	38.280.577	11.056.488
	Hogares			Personas		
	Nacional	Cabecera	Resto	Nacional	Cabecera	Resto
En pobreza	35,9%	35,9%	49,4%	42,6%	42,5%	42,9%
En pobreza extrema	13,0%	12,5%	14,5%	15,1%	14,3%	18,2%
En pobreza no extrema	22,9%	23,4%	34,9%	27,5%	28,2%	24,7%
En vulnerabilidad	29,4%	23,8%	49,4%	30,4%	25,3%	48,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Pobreza + Vulnerabilidad	65,2%	59,7%	98,9%	73,0%	67,8%	91,0%

Fuente: Dane. Enph 2020.

## Composición por clases sociales

En términos de clases sociales<sup>5</sup>, es de resaltar que solamente el 2 por ciento en términos de número de personas (3% en número de hogares) se clasifican en la categoría de clase alta (elevados ingresos), el 25 por ciento de personas (32% de hogares) en clase media, el 30 por ciento de personas en situación de vulnerabilidad y el restante 43 en pobreza monetaria (Cuadro 2). Es decir, un 73 por ciento de las personas se encontraban en situación de pobreza y vulnerabilidad monetarias y apenas un 25 por ciento en clase media. Con el agravante de que la estructura social resulta más diciente todavía en las

5 La metodología de clases sociales desarrollada por López-Calva y Ortíz-Juárez (2011) se aplica a los micro datos del Dane con base en los siguientes límites:

1. Una persona se considera pobre si vive con menos de 5.5 USD al día.
2. Vulnerable si vive con entre 5.5 USD y 13 USD al día. Es decir, si el ingreso de la persona se encuentra entre la línea de pobreza (\$331.688 por mes) y \$653.781 por mes.
3. De clase media si vive con entre 13 USD y 70 USD al día. Esto equivale a tener un ingreso mensual entre \$653.781 y \$3.520.360.
4. De la clase alta si vive con más de 70 USD al día, es decir con un ingreso mensual superior a \$3.520.360.

zonas rurales dispersas al ascender al 91 por ciento las personas en dicha situación desaventajada.

**Cuadro 2. Composición de la población colombiana por clases sociales en 2020**

Clase	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Personas por Hogar
Clase alta	440.996	838.780	2,9%	1,7%	1,9
Clase media	4.822.762	12.493.760	31,8%	25,3%	2,6
Vulnerable	4.448.463	14.992.370	29,4%	30,4%	3,4
Pobres	5.433.342	21.012.156	35,9%	42,6%	3,9
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>15.145.563</b>	<b>49.337.066</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>3,3</b>
Cabecera	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Personas por Hogar
Clase alta	422.754	809.559	3,6%	2,1%	1,9
Clase media	4.355.158	11.522.395	36,7%	30,1%	2,6
Vulnerable	2.826.979	9.682.265	23,8%	25,3%	3,4
Pobres	4.260.590	16.266.359	35,9%	42,5%	3,8
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>11.865.482</b>	<b>38.280.577</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>3,2</b>
Resto	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Personas por Hogar
Clase alta	18.242	29.221	0,6%	0,3%	1,6
Clase media	467.603	971.365	14,3%	8,8%	2,1
Vulnerable	1.621.484	5.310.105	49,4%	48,0%	3,3
Pobres	1.172.752	4.745.797	35,8%	42,9%	4,0
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>3.280.081</b>	<b>11.056.488</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>3,4</b>

Fuente: Dane 2020. Cálculo de los autores.

La proporción de mujeres en situación de pobreza y de vulnerabilidad monetarias a nivel nacional en por ciento alcanza el 43.6 y el 30.0 (73.6% en total) en comparación con el 42.0 y el 30.9 (72.9% en total) en el caso de los hombres, y del 44.6 y del 47.8 (92.4% en total) y del 41.4 y del 48.2 (89.6% en total), respectivamente, en las zonas rurales dispersas en Colombia en 2020 (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Distribución de clases sociales según género en Colombia en 2020**

<b>NACIONAL</b>	<b>HOMBRE</b>	<b>MUJER</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>HOMBRE</b>	<b>MUJER</b>
Clase alta	418.442	418.221	859.663	48,7%	51,3%
Clase media	6.278.087	6.265.237	12.543.324	50,1%	49,9%
Pobres	10.153.625	10.857.115	21.010.740	48,3%	51,7%
Vulnerables	7.539.336	7.474.203	15.013.539	50,2%	49,8%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>24.389.491</b>	<b>25.037.775</b>	<b>49.427.266</b>	<b>49,3%</b>	<b>50,7%</b>
<b>CABECERA</b>	<b>HOMBRE</b>	<b>MUJER</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>HOMBRE</b>	<b>MUJER</b>
Clase alta	400.684	428.500	829.184	48,3%	51,7%
Clase media	5.687.408	5.879.039	11.566.447	49,2%	50,8%
Pobres	7.733.186	8.530.341	16.263.526	47,5%	52,5%
Vulnerable	4.715.915	4.981.143	9.697.058	48,6%	51,4%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>18.537.193</b>	<b>19.819.023</b>	<b>38.356.216</b>	<b>48,3%</b>	<b>51,7%</b>
<b>RESTO</b>	<b>HOMBRE</b>	<b>MUJER</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>HOMBRE</b>	<b>MUJER</b>
Clase alta	17.758	12.721	30.479	58,3%	41,7%
Clase media	590.679	386.197	976.877	60,5%	39,5%
Pobres	2.420.440	2.326.774	4.747.214	51,0%	49,0%
Vulnerable	2.823.421	2.493.060	5.316.481	53,1%	46,9%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5.852.298</b>	<b>5.218.752</b>	<b>11.071.050</b>	<b>52,9%</b>	<b>47,1%</b>

Fuente: Dane. Cálculos propios.

## Desempleo e inactividad

A nivel nacional, en diciembre 2020 la tasa de desempleo ascendió a más del 31.2 por ciento para las mujeres de entre 16 y 30 años de edad, llegando al 39.1 por ciento para las mujeres de entre 16 y 20 años de edad, descendiendo paulatinamente a medida que aumenta la edad hasta un nivel del 10.5 por ciento para las mayores de 50 años, en comparación con el 19.2, 24.1 y 9.7 por ciento en el caso de los hombres, respectivamente (Cuadro 4 y Gráfico 1). Ello al punto de que la tasa promedio de desempleo de las mujeres es significativamente mayor que la de los hombres (20.4% vs 12.7%).

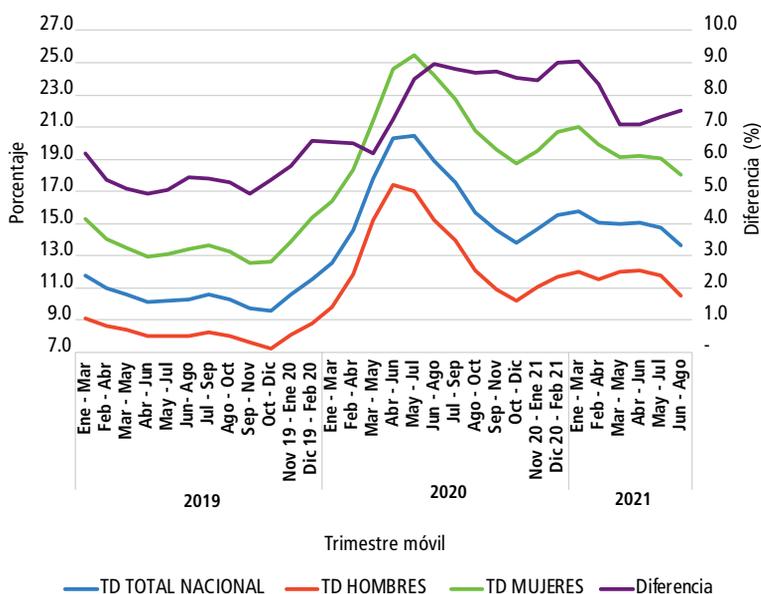
Si bien la tasa de desempleo de las mujeres en las zonas rurales dispersas es relativamente inferior que en las cabeceras para todo el rango de edades, la tasa promedio rural llega casi a triplicar la de los hombres (16.1% vs 5.6%), es decir una brecha aún mayor que la promedio nacional y la de cabeceras (20.4% vs 12.7%).

**Cuadro 4. Tasas de desempleo por rangos de edad y según género en Colombia (diciembre 2020)**

NACIONAL	Hombres	Mujeres	Total	CABECERA	Hombres	Mujeres	Total
DE 10 A 15	3,60%	5,10%	4,10%	DE 10 A 15	4,70%	8,00%	5,90%
DE 16 A 20	24,10%	39,10%	30,10%	DE 16 A 20	31,10%	42,50%	36,10%
DE 21 A 25	19,50%	32,00%	24,90%	DE 21 A 25	22,40%	32,30%	26,90%
DE 26 A 30	14,00%	25,20%	18,80%	DE 26 A 30	16,10%	25,80%	20,50%
DE 31 A 35	11,50%	20,40%	15,40%	DE 31 A 35	13,20%	20,60%	16,60%
DE 36 A 40	10,20%	17,60%	13,40%	DE 36 A 40	11,80%	18,10%	14,70%
DE 41 A 45	9,90%	16,90%	13,00%	DE 41 A 45	11,80%	17,70%	14,60%
DE 46 A 50	10,40%	15,20%	12,40%	DE 46 A 50	12,10%	16,10%	13,90%
MAS DE 50	9,70%	10,50%	10,00%	MAS DE 50	12,00%	11,40%	11,70%
<b>TOTAL</b>	<b>12,70%</b>	<b>20,40%</b>	<b>15,90%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>15,10%</b>	<b>21,20%</b>	<b>17,80%</b>

Fuente: Dane. Cálculos de los autores.

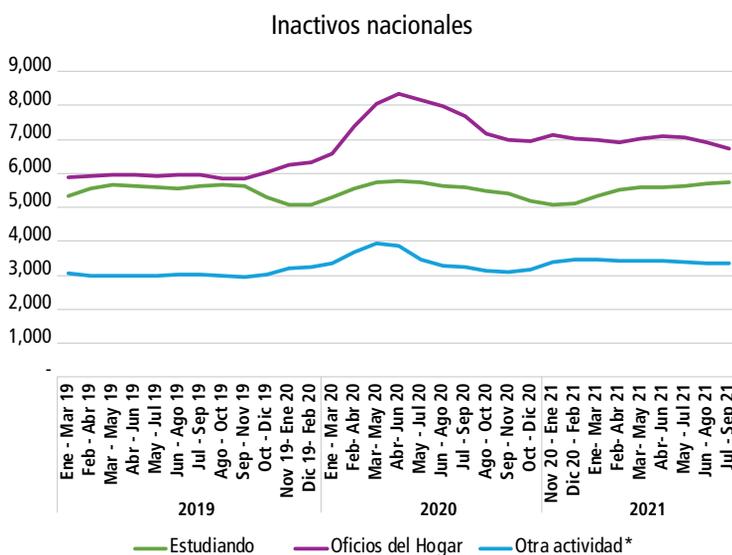
**Gráfico 1. Tasa trimestral de desempleo según género (enero 2019-agosto 2021)**



Fuente: Dane.

Ahora bien, el problema de exclusión laboral de las mujeres va más allá del desempleo ante la elevada inactividad laboral causada por su responsabilidad para atender los oficios del hogar y las labores de cuidado, la cual resultó sustancialmente agravada durante el confinamiento por la pandemia del covid-19 en 2020 y parte de 2021 (Gráfico 2). Aunque esta situación fue generalizada en el país, se vio relativamente más agravada en las cabeceras, particularmente en 2020.

**Gráfico 2. Inactividad laboral según causal  
(enero 2019-agosto 2021)**



Así, entonces, aparte de enfrentar una ostensiblemente mayor tasa de desempleo, las mujeres soportan mayores tasas de inactividad, produciéndose una triple dinámica de exclusión laboral, pobreza y vulnerabilidad social.

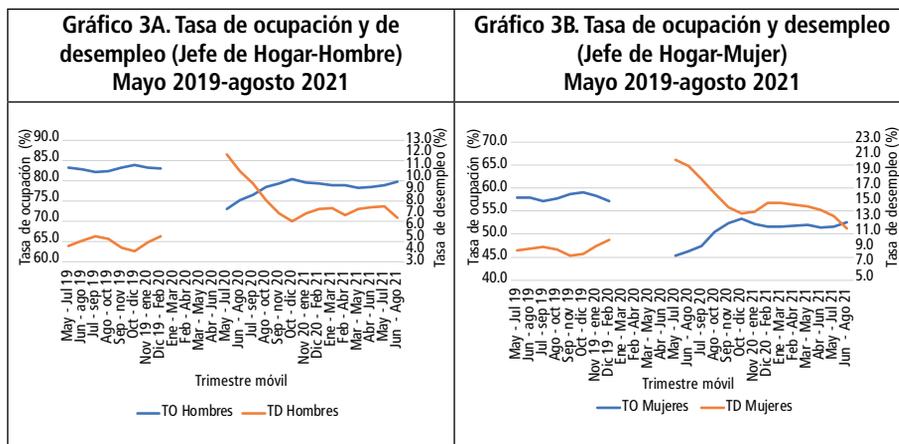
Como lo ha señalado el Dane (2020), “en promedio, semanalmente los hombres ocupados trabajan de forma remunerada 45,3 horas, 8,4 más que las mujeres (36,9 horas). En todas las edades, la oferta, o disponibilidad de tiempo de las mujeres es menor. En el ámbito urbano la brecha entre sexos es menor (8,1 horas) que en el ámbito rural (13 horas), con tiempos

promedio para las mujeres de 38,3 y 29,3 horas, respectivamente, y para los hombres de 46,3 y 42,4 horas”.

Sobresale, por otra parte, que de acuerdo con el papel desempeñado en el hogar, el 74 por ciento de los (las) “Jefes del hogar” se encontraba en la categoría de “ocupado”, de los cuales el 71 por ciento son hombres y mujeres el otro 29. Así pues, “la gran mayoría de Jefes de Hogar ocupados son hombres, por lo que se manifiesta una discriminación de acceso al mercado laboral en contra de las mujeres de igual categoría (laboral)” (Garay y Espitia, 2021a). Ello se corresponde con la característica general de que el 26 por ciento del total de hombres reportó ingresos laborales en 2019 en comparación con un 18 por ciento en el caso de las mujeres.

Situación que aún se mantiene ya que para agosto de 2021 la relación de ocupados fue de 70 por ciento para el caso de hombres y 30 por ciento para el de mujeres.

Respecto a la tasa de desempleo, los niveles porcentuales antes de la pandemia eran de 10.3 para las mujeres con jefatura de hogar y de 5.1 para los hombres con jefatura de hogar. En plena pandemia estos niveles ascendieron a 20.7 para las mujeres y 11.9 para los hombres. Infortunadamente, aún en agosto de 2021 las tasas de desempleo no han podido llegar a los niveles de prepandemia, ya que para los jefes de hogar son de 11.8 en el caso de las mujeres y de 6.6 para el de los hombres (Gráfico 3A y 3B).



Fuente: Dane.

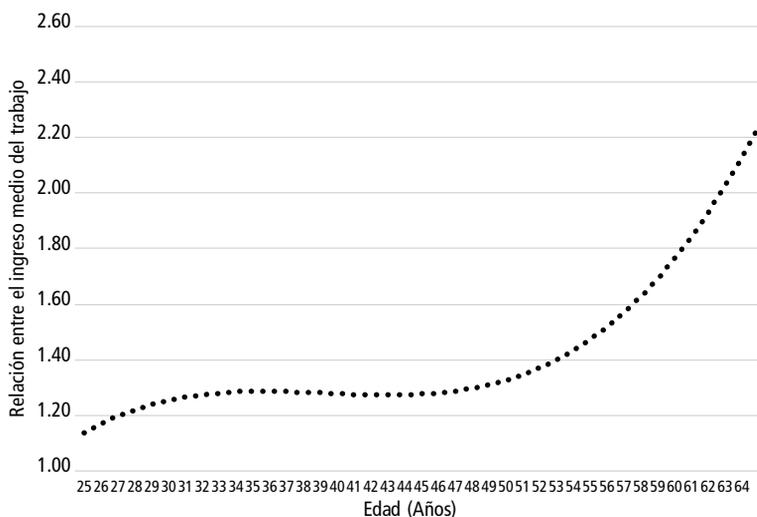
La alta tasa de inactividad de los jefes de hogar es determinante para el bienestar de los hogares pues son ellos los que soportan en lo fundamental los ingresos de los hogares bajo su jefatura. En 2020 los niveles de inactividad de este conglomerado aumentaron al punto que aproximadamente 871 mil de ellos y ellas se encontraban inactivos, de los cuales el 59 por ciento eran mujeres y el restante 41 hombres. En lo que va corrido del año 2021 todavía persiste la inactividad ya que el número de inactivos es superior aproximadamente a 706 mil jefes de hogar, de los cuales el 77 por ciento son mujeres.

Es por ello que se debe seguir impulsando la necesidad de una renta básica de emergencia para los hogares en pobreza y en vulnerabilidad monetarias, cuando aún no se han alcanzado los niveles de empleo de los jefes(as) de hogar, siendo las mujeres el conglomerado más afectado.

## Brecha salarial

Como agravante, existe otra fuente de exclusión e inequidad en contra de las mujeres en el mercado laboral en la medida en que se constata una clara brecha salarial a favor de los trabajadores hombres en todos los rangos de edades, con la característica general de que durante 2016-2017 dicha brecha tiende a crecer con la edad, al pasar de una promedia de 1.2 para edades menores a 30 años, a una de un 1.3 para edades entre los treinta y los cuarenta años, a una de 1.5 para edades de los cincuenta años y una muy superior para mayores de los sesenta años (Gráfico 4). La tendencia tan creciente desde los cuarenta años de edad refleja, entre otras cosas, la tardía incorporación de las mujeres al mercado formal de trabajo y su rezago en educación y capacitación técnica con respecto a los hombres, como rasgos promedio.

**Gráfico 4. Brecha salarial entre hombres y mujeres según edad en Colombia 2016-2017**



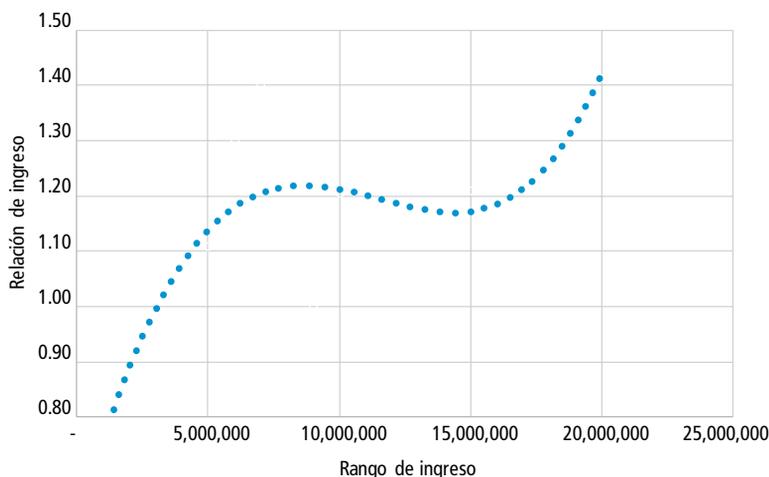
Fuente: ENPH 2016-2017

Se destaca el hecho de que para los empleados del gobierno la brecha sea la menor, variando entre 1.06 y 1.08, seguida para los empleados de empresas privadas entre 1.05 y 1.25, siendo las brechas más elevadas en los casos de

trabajador por cuenta propia entre 1.05 y 1.45 y de jornalero entre 1.40 y 2.40. Ello muestra con claridad la mayor inequidad salarial en contra de la mujer en el trabajo informal y las labores del campo, aparte de su mayor tasa de desempleo en las zonas rurales dispersas.

La brecha según nivel de ingreso mensual también muestra una tendencia creciente para ingresos inferiores a \$5 millones mensuales y mayores a \$15 millones –llegando en el último caso hasta una brecha del 40 por ciento–, permaneciendo estable alrededor de 20 por ciento a favor de los hombres en el rango intermedio de ingresos (Gráfico 5). Resulta pertinente destacar que la brecha resulta favorable a las mujeres para niveles de ingresos mensuales inferiores a \$2.5 millones debido en buena medida a que en el caso excepcional de la ocupación “Empleado(a) del servicio”, el ingreso promedio de los hombres es inferior en un 65 por ciento respecto al de las mujeres, siendo la principal actividad en conjunto con la de “Trabajador por cuenta propia” en el caso de las mujeres ocupadas, aparte de que el 71 por ciento de estas recibe ingresos mensuales menores a un millón de pesos.

**Gráfico 5. Brecha salarial entre hombres y mujeres según nivel de ingreso en Colombia 2016-2017**



Lo anterior con el agravante de que en 2020 el promedio de horas remuneradas por semana en el caso de los hombres alcanzó 47.0, en tanto que apenas llegó a 39.9 en el de las mujeres (Cuadro 5), y que el número de horas no remuneradas dedicado al oficio del hogar y el cuidado por las mujeres excedió en 2.5 veces al dedicado por los hombres, lo que agudiza la brecha de ingresos entre hombres y mujeres a pesar de la brecha salarial a su favor en las actividades de “Empleado del servicio” y “Trabajador por cuenta propia”, como se muestra en el Cuadro 6.

**Cuadro 5. Horas a la semana tanto remuneradas como dedicadas al oficio del hogar según género 2018-2020**

<b>TOTAL NACIONAL (Horas a la semana)</b>			
<b>Concepto</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020*</b>
Tiempo total promedio de trabajo	58,3	58,2	58,7
Trabajo remunerado	44,3	44,3	44,2
Oficios del hogar y actividades de cuidado*	18,3	18,2	18,5
<b>HOMBRES</b>			
<b>Concepto</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020*</b>
Tiempo total promedio de trabajo	54,5	54,4	54,6
Trabajo remunerado	47,7	47,7	47,0
Oficios del hogar y actividades de cuidado*	10,6	10,4	11,3
<b>MUJERES</b>			
<b>Concepto</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020*</b>
Tiempo total promedio de trabajo	63,7	63,6	64,9
Trabajo remunerado	39,6	39,5	39,9
Oficios del hogar y actividades de cuidado*	25,7	25,7	26,4

Con la característica de que el aumento de horas no remuneradas a la semana en oficios del hogar y de cuidado durante la pandemia del covid-19 en 2020 fue de apenas 0.8 en el caso de los hombres en comparación con 0.7 horas en el de mujeres, permaneciendo prácticamente inalterada la inequitativa dedicación horaria de las labores de hogar y de cuidado en detrimento de las mujeres.

Además, la brecha entre los ingresos de hombres respecto a las mujeres ocupadas llega a ser del 24 en Bogotá, del 19 en las 24 áreas metropolitanas y del 30 por ciento en la zona rural, en comparación con una del 14.4 por ciento para el promedio general en el país. Con el ingrediente adicional, como lo señalan Garay y Espitia (2021b), “de que las mayores brechas tienden a observarse especialmente en el caso de sitios de trabajo en los que laboran con menos de 10 trabajadores, en tanto que las menores brechas relativas se muestran en el caso de sitios de trabajo con más de 101 trabajadores para los tres dominios geográficos en referencia”. Todo lo cual lleva a agudizar la precariedad laboral de las mujeres en la medida en que, según la Geih de 2019, más de dos tercios de las mujeres ocupadas laboran en condiciones de informalidad en sitios de trabajo con menos de 5 trabajadores, sobresaliendo que un 40.54 por ciento de las ocupadas labora por cuenta propia, un 5,12 por ciento en trabajos familiares sin remuneración y otro 7.0 por ciento como empleadas domésticas, entre otras.

A este respecto es de enfatizar, como lo hace el Dane (2020), que “en el mercado laboral colombiano, tres quintas partes de la población ocupada están en la informalidad (59,7%): en las mujeres el 60,0% y en los hombres el 59,3%. La proporción en las áreas rurales es 1,5 veces mayor que en las urbanas: 82,4% de las personas ocupadas en los centros poblados y rural disperso se encuentran en la informalidad, mientras que en las cabeceras la proporción es del 53,4%. Con excepción del grupo etario de 18 a 28 años, en todos los demás la proporción de mujeres ocupadas en la informalidad es mayor. La informalidad afecta en mayor medida a las mujeres jóvenes de 12 a 18 años (91 de cada 100) y a las adultas mayores de 60 años y más (85 de cada 100). La relación inversa entre informalidad y nivel educativo es clara: la informalidad se reduce a medida que aumenta la escolaridad. Las mayores tasas de informalidad corresponden a quienes cuentan con escolaridad básica primaria (79,8%), básica secundaria (74,9%), y entre quienes no tienen ningún nivel educativo (88,3%)”.

## Ingresos

Siguiendo a Garay y Espitia (2021 b), “el ingreso promedio de los hombres “Jefe (a) del hogar”, según la Geih 2019, resulta ser de un millón 387 mil 607

pesos al mes (\$1.387.607 al mes), mientras que el de las mujeres “Jefe(a) del hogar” asciende a un millón 9 mil 79 pesos (\$1.009.079 al mes)”. Es decir, una brecha de ingresos en contra de las mujeres de un 27 por ciento. Esta es una tendencia generalizada para las demás categorías de parentesco, excepto para el caso en que los ingresos provienen de la ocupación “Empleado(a) del servicio”, en el que el ingreso promedio de los hombres es inferior en un 65 por ciento respecto al de las mujeres.

Lo anterior es corroborado en términos del ingreso mensual de hombres y mujeres al observarse que cerca del 40 por ciento de las personas que cuentan con ingresos mensuales superiores a un millón de pesos en agosto 2021 eran mujeres, al igual que en el caso de las que tienen ingresos inferiores a un millón de pesos, en tanto que dicha proporción era del 8 por ciento para ingresos mensuales mayores a \$30 millones y del 37 y 44 por ciento para ingresos mensuales entre \$ 1 y \$ 2 millones y entre \$ 2 y \$ 3 millones, respectivamente (Cuadro 6). Y con el agravante de que cerca de un 61 por ciento de las mujeres ocupadas en el país tenían ingresos mensuales menores a un millón de pesos en 2020.

**Cuadro 6. Probabilidad de ocupar un cargo y nivel salarial según género en Colombia en 2020**

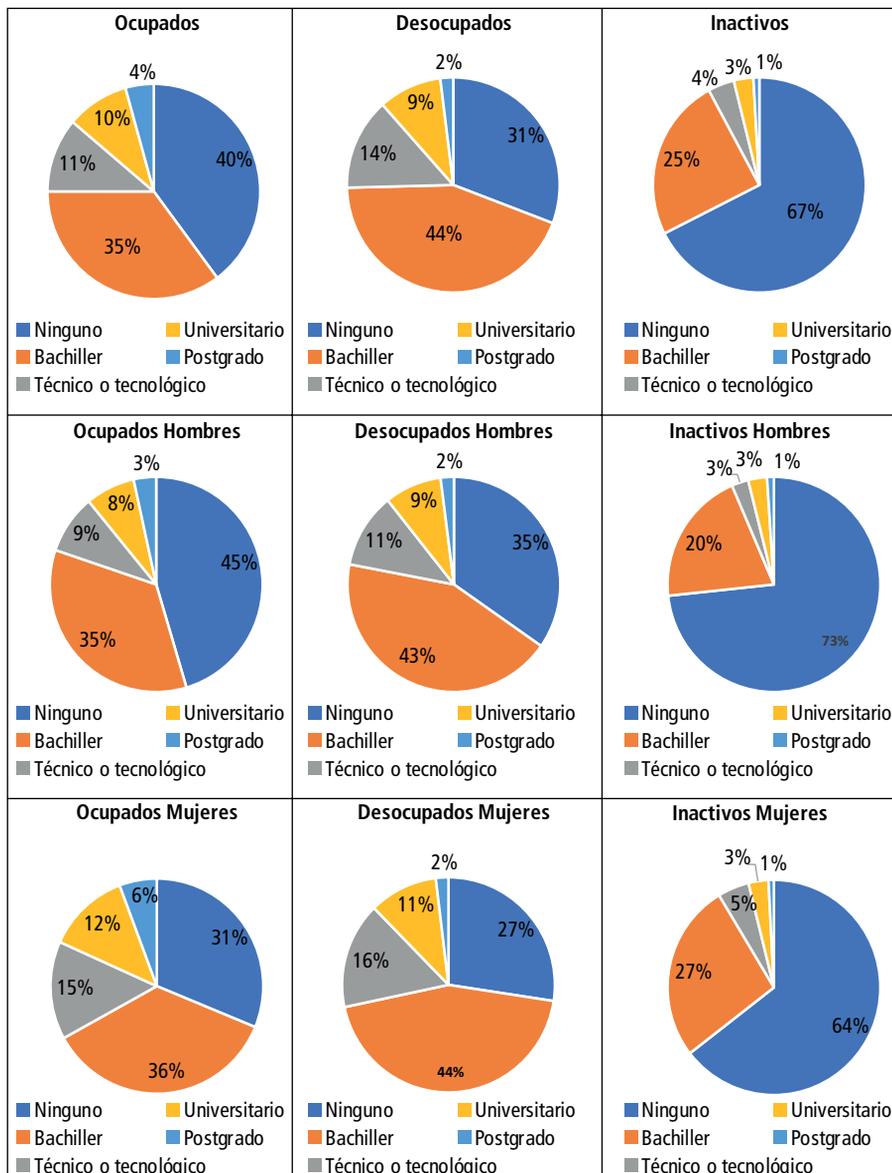
Mayor o igual	Menor a	Hombre	Mujer	Total
1,000,000	2,000,000	63%	37%	100%
2,000,000	3,000,000	56%	44%	100%
3,000,000	4,000,000	51%	49%	100%
4,000,000	5,000,000	57%	43%	100%
5,000,000	6,000,000	58%	42%	100%
6,000,000	7,000,000	53%	47%	100%
7,000,000	8,000,000	61%	39%	100%
8,000,000	9,000,000	71%	29%	100%
9,000,000	10,000,000	68%	32%	100%
10,000,000	20,000,000	60%	40%	100%
20,000,000	30,000,000	58%	42%	100%
> 30,000,000		92%	8%	100%
Total >= a 1,000,000		60%	40%	100%

Fuente: Dane. Enph. Cálculos propios.

Ahora bien, la brecha de ingresos de la población ocupada por género y según el nivel educativo es favorable a los hombres en todas las categorías, aunque resulta “menor cuanto mayor sea el nivel de estudios, destacándose que la diferencia es del orden del 44 por ciento en el conglomerado que tiene un nivel de estudios igual e inferior a preescolar, del 33 por ciento con básica primaria, del 28 con secundaria y del 22 por ciento con educación superior o universitaria” (Garay y Espitia, 2021b). Ahí radica otra de las desigualdades en clave de género al observarse un menor nivel de educación formal para las mujeres, especialmente para las de mayor edad, la cual profundiza otra brecha intergeneracional aún entre las mismas mujeres.

Según el último título obtenido por la población ocupada, desocupada e inactiva, se observa que hay una proporción importante con título de bachiller, técnico, universitario o de posgrado, siendo estos porcentajes del 60, 69 y 32, respectivamente (Gráfico 6). Estas proporciones son claramente mayores en el caso de las mujeres que en el de los hombres: con porcentajes de 55, 65 y 27, respectivamente, en comparación con 69, 73 y 35 para los hombres. Es de destacar la elevada proporción de ocupados, desocupados e inactivos sin ningún tipo de título: 40, 31 y 67 por ciento, respectivamente.

**Gráfico 6. Población ocupada, desocupada e inactiva según último título obtenido y por sexo**



Fuente: Dane. Cálculo de los autores.

Ahora bien, cuando se analizan los ingresos de la población ocupada según el nivel, es más notoria la precariedad salarial en la cual se encuentra la población colombiana, pues el 51 por ciento tienen un ingreso inferior a un salario mínimo legal vigente (Smlv), y el 76 por ciento menos o igual a 1.5 Smlv (Cuadro 7). Además de encontrarse que solamente un 15 y un 32 por ciento de quienes cuentan con educación media y técnica, profesional y tecnológica, respectivamente, alcanzan un ingreso mayor a 1.5 Smlv, en contraste con un 71 por ciento en el caso de quienes cuentan con educación universitaria y de posgrado. Como se muestra ulteriormente, esta situación es aún más grave en el caso de las mujeres.

**Cuadro 7. Proporción de la población ocupada según ingresos recibidos por nivel de educación**

	Total Ocupados	Ninguno	Educación básica primaria	Educación básica secundaria	Educación media	Educación técnica profesional y tecnológica	Educación universitaria y/o postgrado
Total Ocupados	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
No informa*	4%	4%	6%	8%	3%	2%	1%
De 0 a 0.5 SMMLV	31%	52%	41%	38%	28%	16%	9%
Más de 0.5 y menor o igual a 1 SMMLV	20%	26%	27%	25%	22%	14%	6%
Más de 1 y menor o igual a 1.5 SMMLV	25%	14%	20%	23%	32%	36%	13%
Mayor a 1.5 SMMLV	21%	3%	6%	7%	15%	32%	71%

Fuente: Dane. Cálculo de los autores.

De cualquier forma, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres no solamente refleja la brecha salarial detallada previamente, sino también la importancia del uso no remunerado del tiempo para la realización de labores de hogar y de cuidado cuya carga cae hasta en un 78.3 por ciento sobre las mujeres y cuya magnitud es tal que cada día del año 2016-2017 se tuvieron que dedicar cerca de 86 millones de horas en total, equivalentes a 2.148.906 semanas laborales o 41.325 años laborales (de un trabajador

o empleado –Garay y Espitia, 2021b). Si se remunerara con un salario mínimo legal y con las prestaciones laborales vigentes, este trabajo no remunerado equivaldría en total a cerca del 20 por ciento del PIB al año –un 16 por ciento del PIB al año por concepto del trabajo no remunerado realizado por las mujeres.

Peor aún, no sólo se reproduce una brecha de ingresos en contra de las mujeres, sino que la imposición de una perentoria responsabilidad de las labores del hogar y del cuidado en cabeza fundamentalmente de las mujeres, las subordina a una menor disponibilidad de tiempo para su educación y capacitación laboral, a renunciar tanto a optar por ocupaciones remuneradas como a una mayor inserción al mercado laboral –consecuente con los mayores niveles de inactividad observados–, aparte de alcanzar mejores oportunidades de trabajo –en términos de calidad, salarios y prestaciones– y a sufrir por su relativa exclusión social. Ello lleva inevitablemente aparte de la agudización de la desigualdad y la injusticia social (Garay y Espitia, 2021a y 2021b), al desaprovechamiento de un irremplazable potencial innovador y transformador de la sociedad y al bloqueo a la construcción de una verdadera democracia sustantiva, con las perversas consecuencias sobre el bienestar y buen vivir de la población en su conjunto.

Y con el agravante de que la vulnerabilidad de las mujeres es mucho mayor que la de los hombres ante crisis económicas y sociales como la de la pandemia del covid-19 ante la caída drástica de ingresos, el aumento del desempleo y la agudización de la inactividad laboral especialmente de las mujeres por las mayores exigencias de sus labores no remuneradas para el cuidado de menores, adultos mayores y enfermos en el seno del hogar, que no sólo las afecta con mayor intensidad durante la crisis, sino que también en el periodo de la recuperación se enfrentan a mayores dificultades para su reinserción ocupacional y laboral.

## **Feminización de la pobreza**

La confluencia de dinámicas íntimamente relacionadas como las recién descritas, entre otras, conduce inexorablemente a la denominada en ciertos círculos especializados como la feminización de la pobreza y la anti-auto-

nomización de las mujeres. Es claro que su relativa autonomía económica requiere que puedan percibir ingresos laborales dignos que mejoren sus condiciones de vida y disponer de un entorno de índole social, comunitario/comunal y familiar propicio que, como se muestra más adelante, les permita reducir sensiblemente las horas no remuneradas dedicadas a los oficios del hogar y labores de cuidado para poder contar con tiempo para capacitarse, desarrollar talentos, acceder al mercado laboral y ejercer sus derechos de ciudadanía (Cepal, 2016).

Como lo muestra el Dane (2020), “en Colombia, la probabilidad de no contar con un sustento económico propio de las mujeres (27,5%) es casi tres veces mayor que la de los hombres (10,2%). Esta diferencia se agrava en el ámbito rural, donde la probabilidad de una mujer de estar en esta condición (sin ingresos propios) es cinco veces mayor a la de un hombre (35,9% y 7,8%, respectivamente)”.

### **Fractura social sistémica como rasgo característico del sistema social imperante**

En consecuencia, la confluencia del conjunto de brechas como las hasta ahora descritas, agravadas por el recurrente fenómeno de la violencia machista y del feminicidio, consistente en el maltrato, acoso, violencia sexual y asesinato de mujeres tanto en el mismo seno del hogar como en lugares públicos, cometidos incluso por familiares y por terceros, reproduce necesariamente una profunda fractura social de carácter sistémico en contra de las mujeres como colectivo social –mediante una integralidad estructural de desigualdades y discriminaciones excluyentes por clase social, género, raza, etnia, territorio– que les impide desarrollar debidamente sus capacidades, ejercer sus libertades y sus derechos de ciudadanía, ampliar y enriquecer sus proyectos de vida, asegurar condiciones para su movilidad social ascendente –todavía más grave aún en una sociedad caracterizada por una muy escasa movilidad social como es la colombiana (Garay, 2018; Oecd, 2018)–, desempeñar su liderazgo en la transformación de la sociedad, y al fin de cuentas, garantizar su inclusión social en condiciones de igualdad y justicia social.

Ha de recalarse que la discriminación excluyente en detrimento de las mujeres implica la pérdida irreparable de unpreciado e insustituible capital humano, productivo y societal con el desaprovechamiento de sus potencialidades y capacidades para contribuir al crecimiento económico, a la inclusión y cohesión sociales, y en fin, al desarrollo de una sociedad moderna, deliberante y participativa.

Esta situación sistémica constituye uno de los rasgos característicos del modelo de sociedad estructurado bajo el paradigma patriarcal patrimonialista imperante en regímenes como el capitalista –aunque no el único ni excluyente de otros– con una concepción familiarista tradicional –superada en la realidad cuando, por ejemplo, más del 60 por ciento de los hogares en un país como Colombia son mono (mar-) o (par-)entales– bajo una excluyente división del trabajo entre hombres y mujeres en torno a las labores de hogar y del cuidado, que agravan la presión social sobre las mujeres por su responsabilidad tanto en la procreación –como proyecto personal y de proyección en la colectividad– y el desarrollo poblacional como en la reproducción del tejido y el capital social desde el mismo seno del hogar, en su papel de condición esencial para la ampliación de la base societal –en dimensiones como la poblacional, comunal, productiva, organizacional, cultural, entre otras– para el desarrollo de una sociedad.

Por ello es que para vindicar y potenciar el papel de las mujeres en el desarrollo de la sociedad, como agente social insustituible de transformación, debe avanzarse en la superación de las bases mismas del modelo patriarcal imperante. Pero esto lleva a cuestionar seriamente los fundamentos sobre los que se construyó el Estado de Bienestar, a saber: el familiarismo (Garay, 2019). Como lo argumentan con razón Esping y Palier (2010): “Las políticas sociales de después de la guerra partían del principio de que el hombre era el sostén de la familia y su cónyuge ama de casa.... (Así,) el Estado del bienestar ha favorecido las prestaciones en especie por mecanismo de reemplazo de los ingresos, en detrimento de los servicios sociales. [...]. La mayoría de las sociedades se ven así confrontadas a un desequilibrio creciente, pues las políticas adoptadas no han proporcionado una respuesta adecuada a la revolución femenina. [...] La necesidad de repensar la política familiar se hace sentir claramente”.

Así, entonces, siguiendo a Garay (2019), “hay que replantear las bases fundacionales del modelo benefactor de la política pública hacia un modelo posbenefactor en clave de género, entre otros ámbitos de transformación estructural en la lógica del Estado”.

## **Transición hacia un modelo de organización societal “a-patriarcal” o “des-patriarcal”**

La transición hacia un modelo societal “a-patriarcal” –o “des-patriarcal”, sin relación de dominación irrestricta por condición de género o de adscripción sexual– requerirá necesariamente, por una parte, de una efectiva equiparación de las condiciones para la educación, capacitación y el desarrollo de capacidades entre hombres y mujeres, así como para la inserción y movilidad laboral entre hombres y mujeres de capacitación y habilidades similares bajo principios meritocráticos y no bajo postulados discriminatorios de género y de clase social, como práctica corriente observada en el capitalismo contemporáneo (Garay, 2018). Ello implicaría necesariamente, con una perspectiva inter-generacional y territorial, avanzar en una aculturación “a-patriarcal o des-patriarcal” y en un proceso de des-feminización de la pobreza, de autonomización y de desarrollo de ciudadanía y participación social y política de las mujeres.

Y, por otra parte, de un replanteamiento de la corresponsabilidad compartida entre Estado, comunidades, miembros de hogar y empresas en el desarrollo de un sistema integral de socialización de labores de hogar y de cuidado que, entre otros propósitos, vaya progresivamente:

(i) liberando a las mujeres del sometimiento a la realización cuasi-excluyente de dichas labores,

(ii) promoviendo la asunción efectiva y compartida de esas responsabilidades por parte de los hombres,

(iii) mercantilizando, al menos parcial y/o inter-temporalmente por el elevado coste monetario para la remuneración de las labores de hogar y de cuidado, a condición de que se contribuya a una des-feminización de la realización de dichas actividades en la práctica real,

(iv) proveyendo una infraestructura física con equipo humano –preferentemente capacitado como profesional especializado– de carácter comunitario para la provisión de servicios de cuidado y de hogar a la comunidad,

(v) desarrollando por parte de empresas de centros especializados para el cuidado de infantes y adultos mayores familiares de sus empleados y empleadas,

(vi) flexibilizando los horarios de trabajo y ampliando las licencias de (ma-) y (pa-)ternidad para facilitar la asunción de responsabilidades de cuidado en sus hogares por parte de los empleados tanto en el sector público como privado,

(vii) disponiendo de suficientes garantías para la plena reincorporación de las mujeres a sus puestos de trabajo con posterioridad a la licencia de maternidad o de otras causales relacionadas con el cuidado de familiares a su cargo, por ejemplo, con miras a ir desmontando dinámicas injustificadas de exclusión social y laboral contra las mujeres,

(viii) ofreciendo oportunidades de capacitación y educación de las y los responsables de hogar y del cuidado, para que tomando provecho del tiempo liberado con la instauración de un sistema integral de socialización como el propuesto, puedan adquirir conocimientos y potenciar capacidades para mejorar sus condiciones laborales y de inserción al mercado, y propender por unas condiciones de vida más dignas de sus hogares –o menos indignas para ese gran colectivo de hogares pobres y vulnerables–, aparte de contar con opciones para el ejercicio de sus libertades y el desarrollo de una activa ciudadanía deliberante.

Dicho tipo de sistema integral sólo podrá ser desarrollado en la medida en que el empresariado y el mismo Estado asuman auténticamente un paradigma incluyente de movilidad social ascendente con perspectiva de género para la inserción y promoción laboral en las empresas y entidades públicas, desmantelando así prácticas patriarcales y de clase/posición/relación social tan arraigadas en el mundo actual (Garay, 2018). Y en tanto que las comunidades adquieran un verdadero sentido de lo comunal/comunitario

y asuman su papel en la construcción de una gobernanza deliberativa y participativa con la asunción de responsabilidades de índole individual y colectiva para el desarrollo y bienestar de la comunidad.

Y todo ello en el marco de la instauración colectiva de una comprometida aculturación “a-patriarcal o des-patriarcal” en las relaciones sociales en el mundo de la vida –esto es, sin relación de dominación irrestricta por condición de género o de adscripción sexual– y con la superación de la concepción familiarista tradicional, como condición ineludible para desmontar el régimen patriarcal predominante aún en el mundo actual: desde el seno del hogar, a las relaciones sociales y laborales y a la misma racionalidad de la empresa privada y de la gestión pública.

Estas transformaciones se enmarcan en un proceso de transición hacia un nuevo sistema social y de organización de la sociedad bajo principios rectores de equidad, inclusión y justicia social intra e inter-género, inter e intra-generacional, que se compadezca con el desarrollo de una ciudadanía universalista y la construcción de una verdadera democracia sustantiva, deliberativa y moderna.

Por supuesto, para contribuir a un proceso societal de tal envergadura también han de realizarse las reformas de política pública necesarias para ir desmontando las raíces de discriminación por género en muy diversos ámbitos de la gestión pública y estatal.

Aparte de políticas de cultura, educación y de regulación del mercado laboral con múltiples acciones variadas como lo ejemplifican algunas de las recién mencionadas, existen otras como la de una renta básica o ingreso mínimo garantizado con perspectiva de género, como se ilustra en el capítulo 4, o la de vivienda de interés social o público subsidiada con una clara orientación preferente hacia hogares con jefatura femenina o como la fiscal en sus ámbitos de tributación y de gasto público que resultan relevantes de ser consideradas en este libro.

Para comenzar es de resaltar que un mayor recaudo tributario respecto del PIB en el marco de una reforma estructural del tipo como el planteado en

el siguiente capítulo, resulta crucial para poder contar con recursos preciados para contribuir a la financiación de diversas políticas públicas con perspectiva “a-patriarcal”, las que al fin de cuentas tendrían un decisivo impacto con miras a propender por el desarrollo de capacidades, el ejercicio de libertades, la equiparación de oportunidades, el enriquecimiento de sus proyectos de vida y la inclusión social de las mujeres en condición de ciudadanas deliberantes y participativas.

En cuanto a la tributación en sí misma es de destacar que el ámbito principal sería el de la tributación indirecta, especialmente del IVA a bienes de consumo, dado que la estructura de ingresos y pobreza de las mujeres en el país restringe de manera ostensible la relevancia de eventuales cambios en el impuesto a la renta que tengan un impacto determinante sobre el colectivo de mujeres, sin negar que hay algún espacio de ajustes puntuales que pueden brindar señales para un relativo, aunque no sustancial, mejoramiento de condiciones laborales para un grupo de mujeres especialmente ya empleadas con alguna formalidad laboral, que no constituye el colectivo más discriminado y pauperizado en el país.

En el ámbito de los impuestos indirectos y en específico del principal de ellos: el IVA a los bienes de consumo, se habrían de adoptar opciones de política tributaria para:

(i) Despenalizar a las mujeres por la injusta e indebida imposición del IVA a productos de consumo estricta y exclusivamente para mujeres<sup>6</sup>, que contribuye a exacerbar la feminización de la pobreza en detrimento de la gran mayoría de las mujeres que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad monetarias en un país como Colombia.

Y, (ii) darle prevalencia a la opción de imponer el IVA al consumo de bienes y servicios de la canasta familiar exclusivamente a los hogares más ricos del país, con la misma metodología de estimación del consumo con base en la encuesta de hogares del Dane, mediante la cual actualmente se procede a evaluar empíricamente el cargo por cuenta del IVA que le

---

<sup>6</sup> Lo que exacerba una diversidad de por sí exigente con la denominada en círculos especializados como la “desigualdad menstrual”.

corresponde a cada hogar promedio por nivel de ingreso para así proceder a la devolución de este impuesto, pero infortunadamente en la práctica a un número reducido de hogares en pobreza –en la medida en que para 2021 se dispone su devolución solo para un tercio de los hogares en esa situación–.

En lugar del mecanismo de devolución administrativa de este impuesto con elevados costos de transacción y sujeto a sustanciales problemas de focalización debido a la imperfección de las bases inter-administrativas de información –que reproduce graves inequidades horizontales y verticales entre hogares–, se ha de utilizar directamente la imposición administrativa a cargo de la Dian en la liquidación de impuestos con base a la misma declaración de la renta de las personas con los mayores ingresos en el país: por ejemplo, las personas naturales ubicadas entre el 5 por ciento de las que cuentan con mayores ingresos en el país. En el siguiente capítulo se vuelve sobre esta temática –la cual es analizada en detalle en el capítulo 4 de Garay y Espitia, 2021a)–.

Como es evidente, el IVA al consumo equivale a una sobretasa sobre el impuesto a la renta de las personas y hogares, que varía según la proporción del valor del consumo en el ingreso y de acuerdo con la composición del consumo según las tarifas vigentes del IVA por tipo de bienes. Razón por la cual deficiencias en la focalización y cobertura de la devolución de este impuesto afecta de manera grave a los hogares en pobreza monetaria, profundizando los ya inaceptables niveles de pobreza y desigualdad en el país, y con un impacto diferencial digno de ser tenido en cuenta sobre hogares vulnerables con jefatura femenina que representarían cerca del 30 por ciento del total existente en Colombia.

Ahora bien, en el campo del gasto público han de realizarse importantes reformas para su racionalización, priorización y reorientación bajo mecanismos de supervisión y fiscalización pública y ciudadana que promuevan el control sobre el malgasto, la malversación, el desvío y la apropiación ilícita de recursos públicos por parte de particulares, tanto personas naturales como jurídicas. No debe dejar de resaltarse que estas prácticas anómalas, incluso algunas sistémicas y hasta criminales, llegan

a comprometer recursos públicos incluso equivalentes en valor a más del 4 por ciento del PIB al año.

Entre las múltiples prioridades del gasto público especialmente ante la crisis social y económica reproducida con la pandemia del covid-19, sobresale la necesidad de destinar recursos presupuestales a las políticas sociales básicas en clave des-patriarcal como las de cultura, educación, salud, laboral, vivienda, fiscal y renta básica ya aludidas, entre otras, lo que exige la construcción de una programática integral y comprehensiva de política pública “a-patriarcal o des-patriarcal”. Por supuesto ello rebasa los limitados propósitos de este capítulo.

Sin embargo, antes de concluir y a manera de ejemplificación ilustrativa, conviene resaltar el papel del Estado en su carácter de responsable en última instancia para la promoción del empleo y el ingreso de la población desfavorecida, especialmente en periodos críticos como los de la pandemia del covid-19.

En este contexto sobresale la conveniencia de implantar una renta básica de emergencia como se muestra en el capítulo 4 y complementariamente otras políticas públicas activas de carácter social y económico como una política de *buffer* de empleo (Garay *et al.*, 2012) con perspectiva des-patriarcal y de juventudes –dado que las mujeres y los y las jóvenes han sido los colectivos ya de por sí desaventajados sistémicamente, que han resultado más afectados por la crisis del covid-19– para la realización de proyectos y programas de, por ejemplo: (i) infraestructura de innegable rentabilidad social y económica como vías secundarias y terciarias, escuelas, acueductos y capacidad sanitaria, y (ii) transición ecológica como reforestación, protección de ecosistemas y fuentes de agua y acuíferos, desarrollo de fuentes alternativas de energía, etcétera, mediante una acción coordinada entre el gobierno nacional y los gobiernos locales y regionales con un realineamiento consecuente de sus presupuestos. Actividades intensivas en la generación de empleo, especialmente de trabajadores y trabajadoras ahora en desocupación o en informalidad (Garay, 2020).

## Bibliografía

- Banco Mundial (2021). “Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia”. Octubre.
- Cepal (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*. Diciembre.
- Dane (2020). *Mujeres y hombres: Brechas de género en Colombia*. Bogotá. Septiembre.
- Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Ariel. Barcelona.
- Garay, L. J. (2018). *(In-)Movilidad social. Algunas perspectivas teóricas, analíticas y empíricas. A propósito de la experiencia de Colombia y países de la OECD*. Bogotá. Octubre.
- Garay, L. J., Moreno, A. M., Mora, A. F. y Velázquez, I. D. (2012). *Colombia: Diálogo pendiente Vol. III. El derecho al trabajo y la política de buffer de empleo*. Planeta Paz. Bogotá. Enero.
- Garay, L. J. (2020). *Colombia. Transformaciones estructurales bajo un contexto internacional en transición*. Planeta Paz. Ediciones desde abajo. Bogotá. Agosto.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021a). *Concentración de ingresos y gastos de los hogares y Reforma de la Tributación en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Febrero.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021b). *Una contribución empírica para el estudio de la pobreza y la concentración de ingresos de los hogares a nivel territorial en Colombia*. Planeta Paz. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Marzo.
- Oecd (2018). *A Broken Social elevator? How to promote social mobility*. OECD Publishing. Paris.

## Capítulo 2

### Propuesta de Proceso de Reforma Tributaria Estructural para Colombia con base en principios constitucionales del Estado Social de Derecho<sup>7</sup>

#### Contexto básico de referencia

Colombia es uno de los países del mundo con el mayor índice Gini de concentración del ingreso (de 0.5438 en el caso de hogares según la Enph del Dane actualizada a diciembre de 2019 o de hasta 0.6159 en el caso de personas naturales según las declaraciones de renta ante la Dian en 2018).

El índice de presión fiscal de Colombia antes de la pandemia del covid-19 era de 19.4 por ciento del PIB, 3.7 puntos porcentuales en este indicador por debajo del promedio de América Latina y 14.9 puntos porcentuales menos respecto a la media de los países de la Oede.

Reconociéndose que el aumento de la presión fiscal total (de ingresos tributarios a nivel nacional y territorial y de contribuciones o aportes a la seguridad social con relación al PIB) en Colombia fue de 10.2 puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 2018, al pasar de 9.2 del PIB a 19.4 por ciento, es de resaltar que se realizó en lo fundamental por la vía de los impuestos indirectos. Ello al punto de que la participación de los impuestos indirectos en el total de ingresos y contribuciones a la seguridad social es mayor que la promedio de los países de la Oede y todavía más con relación a países

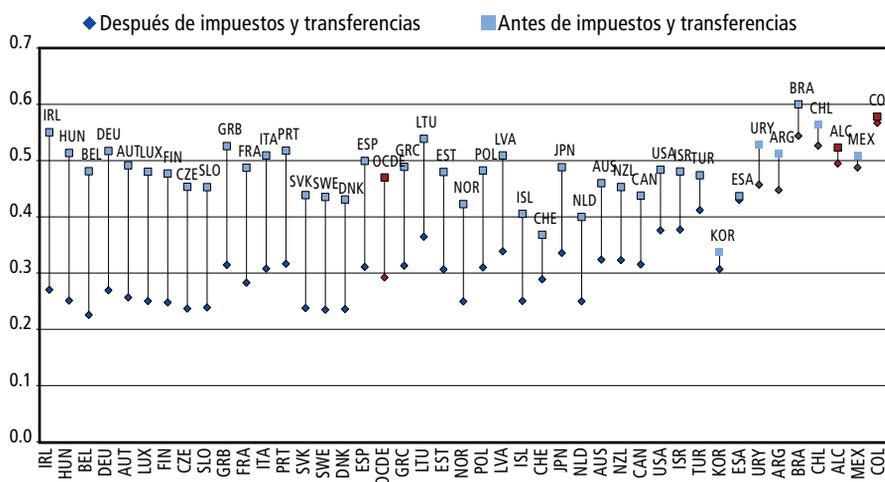
---

7 Propuesta preparada con base en tres libros publicados recientemente por los autores sobre el tema de la concentración del ingreso y la riqueza y la tributación en Colombia: *Dinámicas de la Desigualdad en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económica, tributario y territorial*. Ediciones Desde Abajo, Bogotá. Octubre. 2019; *Desigualdad y reforma estructural tributaria. Hacia una economía política de inclusión social*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo. 2020, y *Concentración de ingresos y gastos de los hogares y Reforma de la Tributación en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Febrero. 2021.

como Dinamarca y Suecia (Ocde, 2019). Esfuerzo que infortunadamente no fuera acompasado con una reducción de la muy elevada evasión y elusión tributarias prevaleciente en la economía colombiana, por lo que la presión tributaria continúa siendo inferior a la promedio en América Latina y el Caribe, hasta en 3.3 puntos porcentuales del PIB en 2019.

De cualquier manera, se destaca cómo, según la Ocde, es prácticamente nula la diferencia en el índice Gini de concentración antes y después de impuestos y transferencias, a diferencia no sólo de otros países miembros de mayor desarrollo sino incluso de América Latina y el Caribe como Uruguay y Argentina (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Diferencias en la desigualdad de Ingresos antes y después de Impuestos y Transferencias**



Fuente: OCDE (2018).

Adicionalmente, resulta importante destacar que los microdatos de la última Gran Encuesta Integrada de Hogares del Dane, muestran que en 2019 la población ocupada ascendió a 21 millones 500 mil personas, con un ingreso total de 26.7 billones de pesos mensuales. De las personas ocupadas, el 43 por ciento tuvo un ingreso inferior a un salario mínimo legal vigente, el 39 por ciento un ingreso total entre uno y dos Smlv (salario mínimo legal vigente), y

un 8 por ciento con un ingreso entre 2 y 3 Smlv. En 2020, la población ocupada fue de 19 millones 844 mil personas, con un ingreso mensual de 23.0 billones de pesos, de los cuales el 50 por ciento tuvo un ingreso inferior a un Smlv, un 35 por ciento entre 1 y 2 Smlv, y un 7 por ciento entre 2 y 3 Smlv.

Así, además de mostrarse tanto el deterioro de los ingresos de los hogares (14%) como la reducción de la población ocupada (8%), se precisa que hay una restringida base gravable de contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, al constatarse la existencia de una masa importante de ciudadanos que reciben una remuneración muy baja por su actividad laboral.

## Una breve caracterización del sistema tributario en Colombia

Una breve caracterización del sistema tributario colombiano puede ser sintetizada así:

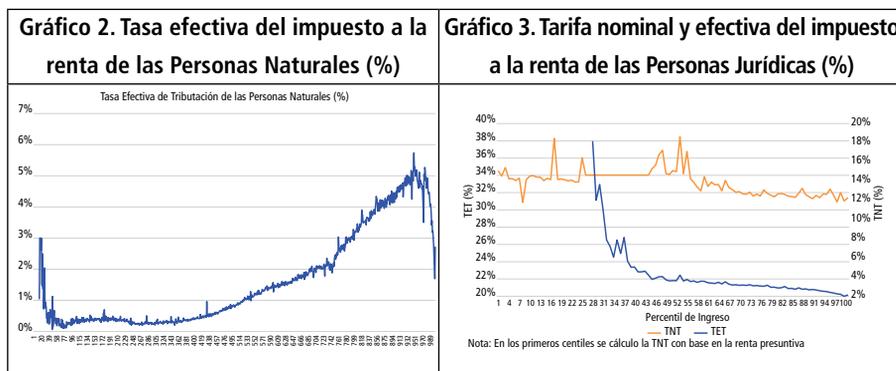
**1. El sistema tributario no satisface los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia** en la medida en que, por ejemplo: (i) las tarifas efectivas del impuesto a la renta no varían irrestrictamente en proporción con la capacidad de pago de la personas naturales (Gráfico 2 - Recaudo/Ingresos Brutos) y jurídicas declarantes (Gráfico 3 - (Impuesto a cargo) / (Ingresos Brutos menos Costos menos Gastos de administración menos (Gastos de Distribución más Ganancias Ocasionales gravadas y no gravadas)), sobresaliendo el incumplimiento en el caso de las personas con mayores ingresos y patrimonio en el país –particularmente las superricas y súper-superricas–, (ii) la concentración del ingreso no varía prácticamente con el impuesto a la renta, impuesto supuestamente progresivo y redistribuidor por naturaleza (Garay y Espitia, 2019, capítulo 3), y el índice de concentración Gini se mantiene casi inalterado entre antes y después de impuestos y transferencias<sup>8</sup> (Ocde, 2019), y (iii) los niveles de

---

8 Es así como la Ocde (2019) ha señalado que “la política social no está bien focalizada. Las transferencias monetarias a la población más desfavorecida son escasas y una gran parte de los subsidios –como los relacionados con las pensiones y la vivienda– van a parar a la población más rica”.

evasión y elusión tributarios son muy elevados en el contexto internacional como lo han mostrado organismos internacionales como el FMI.

El sistema tributario se distingue, por lo tanto, por no ser redistributivo a pesar de que Colombia es uno de los tres países de América Latina con mayor desigualdad y concentración del ingreso y la riqueza –siendo la región más desigual del mundo–. Aquí sobresale la necesidad imperiosa de reformar estructuralmente el Estatuto Tributario para cumplir los principios constitucionales, como condición necesaria para que, en conjunción con una decisiva política de gasto público redistributiva, se pueda avanzar en la construcción de un verdadero Estado Social de Derecho según lo establecido por la Constitución de 1991.



Fuente: Dian. Cálculos propios.

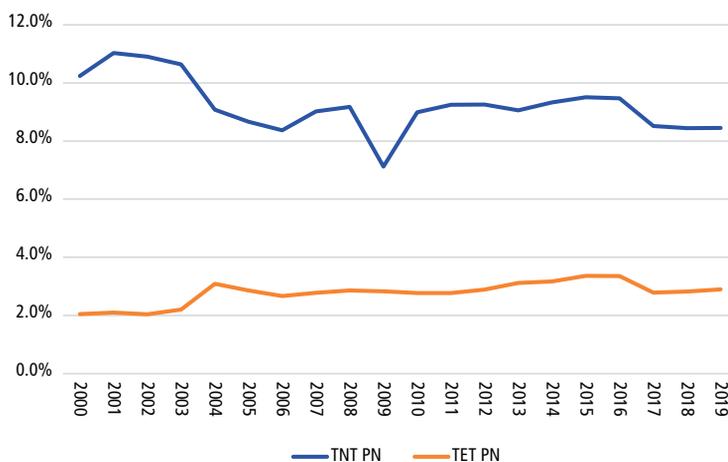
**2. El sistema tributario se distingue por su excesiva complejidad, su exagerada opacidad y falta de transparencia ante la proliferación de exenciones, deducciones y tratos preferenciales –la mayoría de ellos sin una debida justificación económica o social, y sin estar sujetos a una rigurosa evaluación beneficio/costo–, con un marcado sesgo pro rico** –específicamente *superrico* y *súper superrico* como lo han mostrado Garay y Espitia (2019 y 2020) y lo ha ratificado recientemente la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (marzo 2021)–.

No sobra mencionar que aparte de que la tarifa efectiva del impuesto a la renta de personas naturales ha equivalido, en promedio, a cerca de una

tercera parte de la tarifa nominal al menos desde comienzos de este siglo (3.1% vs 8.6%), esta diferencia se acentúa aún más para el caso del uno por ciento y uno por mil de las personas naturales más ricas del país: una quinta y octava partes, respectivamente (5% vs 25% y 4% vs 32%) (Gráfico 4).

Una de las implicaciones de este tipo de sistema es el elevado Gasto Tributario (GT) que implica para las finanzas gubernamentales en términos del recaudo dejado de percibir a causa de los beneficios tributarios, en tanto que se estima que el GT alcanzaría actualmente a cerca de un 3.5 por ciento del PIB al año: 2.5 por ciento en el caso de personas jurídicas y 1.0 por ciento en el de personas naturales (concentrado en las personas más ricas del país) –incluyendo el impacto de la última reforma tributaria de 2019 (Ley 2021 de 2019) y modificando el cálculo realizado tradicionalmente por la Dian según lo propuesto por Garay y Espitia (2019 y 2020) y lo sugerido por la referida Comisión de Expertos (2021)–.

**Gráfico 4. Tarifa efectiva y nominal del impuesto a la renta de PN 2000-2019**



Fuente: Dian. Cálculos propios.

El Gasto Tributario se concentra en los ingresos no constitutivos de renta, en las rentas exentas y en los descuentos tributarios.

(i) En el caso de las personas jurídicas (PJ), los ingresos no constitutivos de renta declarados en 2019 fueron de \$39.9 billones (3.8% del PIB), que liquidados a la tarifa media del 33 por ciento corresponde a una renuncia fiscal por parte del Estado de \$13.2 billones. Es de señalar que los “Dividendos y/o participaciones no constitutivas de renta ni ganancia ocasional” corresponden al 61 por ciento de ese valor y que cerca de unas 100 mil PJ declarantes de ese tipo de dividendos corresponden a “empresas” que declararon ante la Dian valores iguales a cero (\$) por concepto de “Total costos y gastos de nómina”, “Aportes al sistema de seguridad social” y “Aportes al SENA, ICBF, cajas de compensación”. Todo ello gracias a la opacidad del Estatuto Tributario que les permiten a los grandes contribuyentes ser los principales beneficiarios.

Las rentas exentas declaradas en 2019 fueron de \$12.7 billones, que liquidadas a la tarifa nominal habría equivalido a una renuncia fiscal de \$4.2 billones.

En el caso de los descuentos tributarios, las PJ en 2019 declararon \$4.5 billones, \$3.5 billones más que en 2018, gracias a los beneficios otorgados con la reforma tributaria mediante la Ley 1943 de 2018, permitió deducir la totalidad de impuestos, tasas y contribuciones pagados que guarden relación con la actividad económica, incluyendo cuotas de afiliación a los gremios, el 50 por ciento del gravamen a los movimientos financieros o el 4 por mil, así como el 50 por ciento del impuesto de industria y comercio. Entre 2015 y 2019 los descuentos tributarios como proporción del PIB aumentaron en un 465 por ciento, al subir de \$805 mil millones en 2015 a \$4.539 mil millones en 2019.

Además de los anteriores renglones del Estatuto Tributario que contribuyen a erosionar la base gravable del impuesto, se encuentran los denominados “Gastos de administración” y “Gastos de distribución y ventas”, para los que además de persistir grandes deficiencias en su control y seguimiento por parte de la administración tributaria debido a la opacidad existente y a las limitaciones desde el punto de vista contable para 2015 estos rubros representaban el 29 y 8 por ciento de los ingresos operacionales, alcanzando en 2019 el 18 y 6 por ciento, respectivamente), sobresalen sustanciales diferencias no sólo entre sectores, sino a nivel de empresas de la misma actividad económica. Si estos “Gastos” se redujeran en un uno por ciento

y se gravaran a la tarifa del 33 por ciento, el nuevo recaudo ascendería a cerca de \$2 billones al año.

Así pues, el gasto tributario calculado y una reducción del uno por ciento de los gastos mencionados que erosionan la base gravable equivaldrían a un recaudo tributario adicional del orden de los \$23.6 billones al año (2.2% del PIB).

Por último, es de resaltar que según el Centro interamericano de administraciones tributarias (Ciat), Colombia es el país de América Latina y el Caribe con el mayor gasto tributario del impuesto a la renta de personas jurídicas respecto al PIB (2.5%), muy superior al de países como Chile (1.01%), Brasil y Costa Rica (0.90%), México y Perú (0.60%) (Peláez Longinotti, 2018).

(ii) En el caso de las personas naturales (PN), el impuesto sobre la renta y complementarios se liquida con base en tarifas nominales diferenciadas. Tarifas nominales que aplican diferenciadamente para cada una de las rentas de cédulas de Trabajo, de Pensiones y de Capital y No Laboral, así como otras del 10 por ciento para Dividendos y 10 por ciento para Ganancias Ocasionales. Para la liquidación del impuesto a pagar se realiza una depuración independiente de los ingresos no constitutivos de renta, costos, gastos, deducciones, rentas exentas, beneficios tributarios y demás conceptos que permitan ser sustraídos de los ingresos brutos a efecto de obtener la respectiva renta líquida cedular.

Obtenida la renta líquida cedular, se suman para obtener la renta líquida total, pero antes de aplicar la tarifa media respectiva el Estatuto Tributario le permite al contribuyente reducirla en un 40 por ciento, y luego sí aplicar la tarifa nominal media y obtener el impuesto sobre la renta a pagar. Claramente los más beneficiados con esta norma son las PN con mayores ingresos.

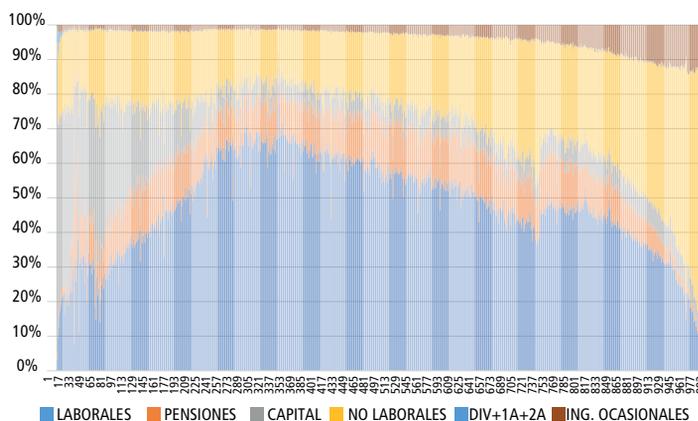
Esto hace un tanto complejo el sistema tributario, con tarifas efectivas muy diferenciadas sobre tipo de ingresos, a tal punto que se presentan graves inequidades horizontales y verticales entre declarantes como entre diferentes fuentes de ingreso, con un marcado sesgo *pro rico* –especialmente *pro superrico* y *súpersuperrico*– y pro rentas de capital y no laborales respecto a rentas de trabajo. La base gravable de cada una de las fuentes de ingresos del impuesto sobre la renta se ve afectada por diversas fuentes de distorsión

que terminan erosionándola. Es así como inicialmente cada ingreso cédular tiene sus principios de liquidación con base en ítems como los ingresos no constitutivos de renta, costos, gastos, deducciones, rentas exentas, y finalmente, el impuesto se liquida sobre apenas el 60 por ciento de la base líquida gravable, erosionándose aún más la base impositiva efectiva.

Si bien la conclusión general de la Comisión de Expertos es que las tarifas efectivas de tributación de las personas naturales son bajas y tienden a disminuir en los rangos altos de ingresos, sin embargo, su diferenciación entre cédulas de rentas exige mayor análisis<sup>9</sup>. En 2018, se presentaron 3 millones 289 mil 969 declaraciones de renta y complementarios por las denominadas personas naturales, de las cuales el 43 por ciento correspondieron a asalariados, el 6 por ciento a rentistas de capital y el restante 51 por ciento a otras personas naturales diferente a asalariados y rentistas de capital.

En este último conglomerado se encuentran PN para quienes su base de ingresos corresponde a rentas provenientes de profesiones liberales con más de dos empleados o empresariales clasificadas como No laborales (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Distribución del Ingreso de Personas Naturales según cédula de renta**



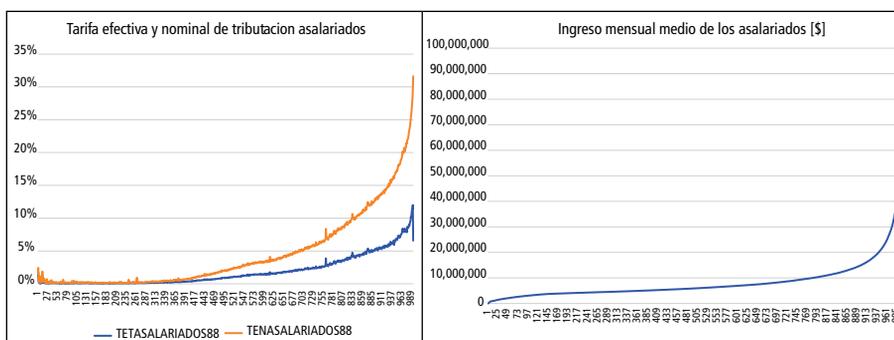
Fuente: Dian. Cálculos propios.

9 Un avance en ese sentido se desarrolla en: Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Capítulo 3.

Así pues, al calcular las tarifas efectivas tributarias según cédulas de rentas se presentan los siguientes hallazgos:

**(a) La tarifa nominal de tributación de los asalariados es creciente a lo largo de la distribución de ingresos, mientras que la efectiva es creciente, pero con menor intensidad a partir de ingresos medios.** En los primeros percentiles la tarifa efectiva es inferior al uno por ciento y luego asciende progresivamente hasta alcanzar un valor cercano al 10 por ciento (Gráfico 6).

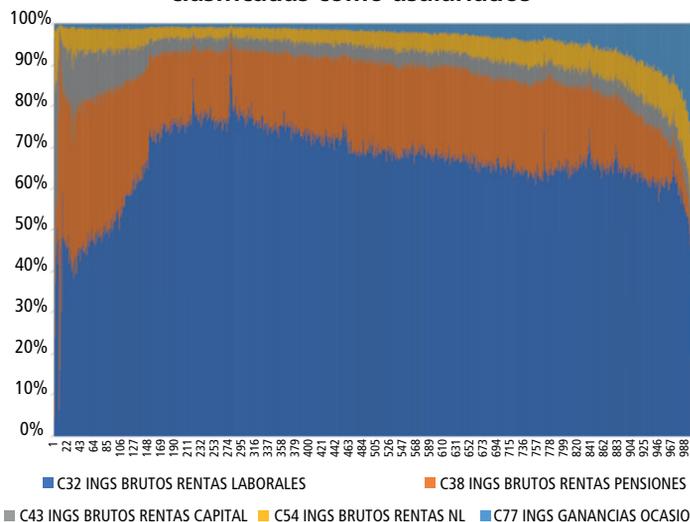
**Gráfico 6. Tarifa nominal y efectiva para PN asalariadas según percentil de ingreso**



Fuente: Dian. Cálculos propios.

**(b) La composición de ingresos de los asalariados se concentra en lo fundamental en las rentas laborales.** Algunos de ellos declaran también ingresos por pensiones, el segundo rubro en importancia (Gráfico 7).

**Gráfico 7. Composición de los ingresos de las PN clasificadas como asalariados**

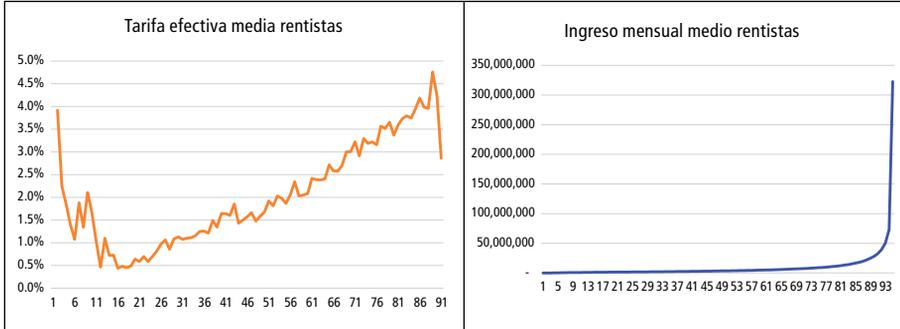


Fuente: Dian. Cálculos propios.

**(c) La tarifa efectiva de los rentistas de capital es inferior a la de los asalariados.** La tarifa efectiva de los rentistas decrece para los percentiles altos de ingreso. La tarifa efectiva máxima de los rentistas de capital es del 4 por ciento (Gráfico 8).

Los niveles de concentración del ingreso bruto son superiores en los rentistas de capital (el decil más rico concentra el 65 por ciento del total de rentas declaradas) respecto a los asalariados (37%), además de doblar el ingreso declarado per cápita (Gráfico 8).

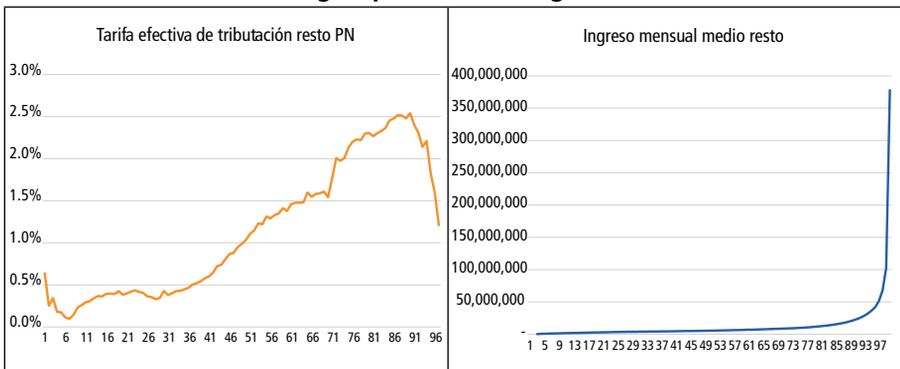
**Gráfico 8. Tarifa efectiva para las PN rentistas de capital según percentil de ingreso**



Fuente: Dian. Cálculos propios.

**(d) La tarifa efectiva para el resto de PN, diferentes a asalariados y rentistas de capital, desciende del 2.5 al 1.2 por ciento para los percentiles altos de ingreso (el percentil 96). La tarifa máxima es del 2.5 por ciento para el percentil 90 (Gráfico 9).**

**Gráfico 9. Tarifa efectiva para el resto de las PN según percentil de ingreso**

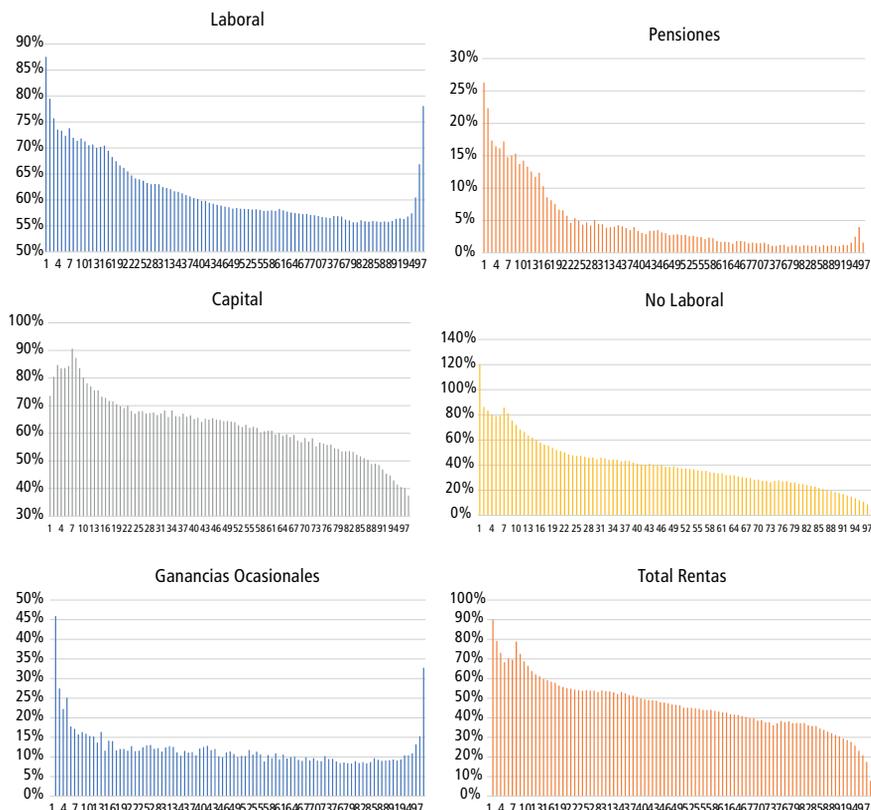


Fuente: Dian. Cálculos propios.

**En suma, de todo el grupo de PN, los asalariados son el conglomerado que tiene la mayor tarifa efectiva de tributación, triplicando la del resto de personas naturales contribuyentes.**

En este orden de ideas, es necesario cerrar las brechas en tarifas efectivas de tributación tanto entre declarantes (asalariados, rentistas de capital y resto) como entre rentas laborales, de pensiones, de capital y no laborales (Gráfico 10), de tal forma que garantice un tratamiento justo y equitativo.

**Gráfico 10. Relación entre la renta líquida gravable y los ingresos brutos de PN según percentiles de ingreso (%)**



**Fuente:** Dian. Declaraciones de renta de las personas naturales en 2018. Cálculos propios.

Una de las medidas de política tributaria alternativas para ese propósito de política pública sería la de imponer una restricción a la relación entre el valor total de los ingresos líquidos gravables de las PN que tengan ingresos brutos agregados superiores a los \$70 millones mensuales, equivalente a

un 30 por ciento, por ejemplo, que implicaría no solamente un recaudo adicional de \$7.0 billones al año, sino además una sustancial reducción tanto de la brecha entre tarifa nominal y tarifa efectiva medias para las PN pertenecientes al 1 por ciento y el 1 por mil con mayores ingresos en el país, como del gasto tributario de las PN.

**3. El sistema tributario reproduce tratos diferenciales muy significativos y sin debida justificación social o económica, tanto entre sectores productivos como entre tipos de rentas o de fuentes de ingresos.** Es así como la tarifa efectiva promedio del impuesto a la renta a personas jurídicas es relativamente similar para los sectores manufactura, comercio y hotelería, y promedio general (del orden del 2.05 al 2.22% aún con una tarifa nominal del 35% como la estipulada en la reciente reforma tributaria), y superior a las de los sectores de actividades de la administración pública e incluso a las de actividades financieras, inmobiliarias y de seguros y de otros servicios (inferiores al 1.57%)<sup>10</sup>.

En congruencia, el gasto tributario está altamente concentrado en pocos sectores en la medida en que sólo 5 usufructúan cerca del 75 por ciento del total: el de actividades financieras un 27.9 por ciento del total, el de comercio y alojamiento un 21.7 por ciento, el de minería un 11.1 por ciento, el de manufactura un 7.0 por ciento y el de electricidad un 6.9 por ciento. Sobresale, entonces, el favorecimiento del sector financiero y de la hotelería en términos de los beneficios fiscales otorgados por el Estatuto Tributario (Cuadro 15).

Consecuentemente ha de relievase que las tarifas efectivas del impuesto a la renta de personas jurídicas en Colombia resultan ser bajas a pesar de que la tarifa nominal es la más elevada en la región (Gráfico 13) y alta en el contexto internacional, debido a la multiplicidad de beneficios fiscales que erosionan significativamente la base gravable –con un gasto tributario del 2.5 por ciento del PIB al año–. Ello guarda una cierta coherencia con el hecho de que la tasa impositiva promedio efectiva compuesta (Eatr)

---

<sup>10</sup> Datos basados en la Ponencia para Primer Debate Proyecto de Ley No. 027/2021(Cámara) y 046/2021 (Senado) “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”, pp. 28 y 29.

–como un promedio ponderado entre las Eatr financieras y de activos específicos– en calidad de indicador sintético de política fiscal que refleja la contribución fiscal media que realiza una empresa en un proyecto de inversión que obtiene beneficios económicos superiores a cero, y que se utiliza para analizar decisiones de inversión discretas entre dos o más proyectos alternativos (a lo largo del margen extenso), según la Oede (2021), resulta inferior en Colombia (del 30.1%) con respecto a otros países de la región como Chile (37.9%) y Argentina (34.9%), similar que en México pero mayor que en Brasil (27.3 %), como también con relación a países del Norte como España (23.3%), Estados Unidos (22.3%) y Bélgica (20.3%).

A su vez, en el caso de personas naturales las tarifas efectivas sobre las rentas de trabajo o laborales son claramente superiores a las de rentas de capital o no laborales, favoreciéndose a las personas naturales más ricas del país quienes son precisamente quienes reciben la mayor proporción del total de las rentas de capital y no laborales.

En el ámbito sectorial es de resaltar el caso del sector rural ante el hecho de una exigua tributación a la tierra como consecuencia de muy moderadas tarifas efectivas del impuesto predial, de una marcada desactualización del catastro y de una elevada informalidad, que favorece particularmente a grandes terratenientes y a empresas productoras de *commodities* agrícolas a través de explotaciones extensivas y bajo modalidades de financiarización rentística.

**4. En síntesis, el sistema tributario consolidado en Colombia está regido por una estricta *economía política de exclusión social*, favorecedora de intereses poderosos a costa de intereses colectivos esenciales y reproductora de exageradas inequidades sistémicas en la sociedad.**

Sin duda alguna, en la reforma estructural de la tributación en Colombia reside un requisito ineludible –aunque no el único, pero sí determinante– para avanzar en el desmonte de las raíces de una inaceptable desigualdad tanto de ingresos como de la riqueza en el país.

## Necesidad de un proceso de reforma estructural de la tributación

Un proceso aún más evidente producto del agravamiento del déficit estructural de las finanzas públicas del país en 2020 a raíz tanto de la pérdida de ingresos fiscales con la recesión económica por la pandemia del covid-19 y la estrategia de confinamiento para reducir la velocidad de contagio del virus y evitar el colapso del sistema sanitario, como de la exigencia de aumento del gasto público para atender prioridades de índole social, sanitaria y económica (del aparato productivo, entre otros).

Situación que podría empezar a revertirse con mayor lentitud hasta la ahora prevista o incluso a agravarse relativamente dependiendo de la evolución de la pandemia ante, entre otras razones, el ritmo de vacunación para poder alcanzar la denominada “inmunidad de rebaño” y así asegurar un entorno favorable a una activación económica más cierta y perdurable, lo que de acuerdo con la experiencia en la primera etapa de vacunación no se lograría sino hasta el año 2022.

Ante estas circunstancias, es clara la necesidad de emprender reformas a la tributación en Colombia de carácter estructural para promover unas condiciones favorables a la inclusión social, la erradicación de las raíces de la pobreza y la desigualdad, la equidad intra- e inter-generacional, el crecimiento económico en un ambiente de estabilidad macroeconómica y de resiliencia y sustentabilidad social y ecológica en el mediano y largo plazo.

Ahora bien, ante la profundidad del déficit estructural de las finanzas públicas, las necesidades de gasto público adicional prioritario frente a los impactos tanto en el periodo de pandemia como para la transición pospandémica, las graves distorsiones, falencias e ineficiencias de la estructura tributaria vigente como el marcado sesgo *pro rico* de componentes básicos en la tributación y el rezago de la presión tributaria para responder a las exigencias del avance hacia un Estado Social de Derecho como el establecido por la Constitución de 1991, se debe emprender un proceso de reforma tributaria estructural durante un periodo multianual de cuatro a cinco años

debidamente especificado desde un comienzo para cada una de sus diversas fases de implantación<sup>11</sup>.

No es dable ni aconsejable pretender avanzar en la resolución definitiva de un ajuste estructural de las finanzas públicas con una mera reforma puntual que comenzaría a aplicarse en un año como 2022, que estaría todavía enfrentado a las consecuencias de la pandemia del covid-19.

Todavía más en la medida en que se requeriría que la presión tributaria se incrementara en al menos 4.5 puntos porcentuales del PIB en los próximos cuatro a cinco años en el país, con lo cual se colocaría con una presión similar a la de países de la región como Uruguay, Chile e incluso Argentina.

## **Principios rectores de un proceso de reforma de la tributación**

**1. Enmarcar rigurosamente todo proceso de reforma de la tributación bajo los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia y transparencia tributarias en el marco de un Estado Social de Derecho** que pregona por la promoción efectiva de condiciones de igualdad y equiparación de oportunidades para todos los miembros de la sociedad.

Ante los graves vacíos y falencias del Estatuto Tributario prevaeciente que atentan contra estos principios constitucionales, sería ampliamente justificable que se propugnara por su satisfacción a nivel de cada uno de los componentes básicos de reforma.

**2. Desmontar gradualmente aquellos beneficios tributarios que sin debida justificación económica y social introducen graves distorsiones a la competencia y privilegian primordialmente a, o son utilizados mayormente a su favor por, personas**

---

11 Con ello se resguardaría la seguridad jurídica para los diversos agentes económicos, y no como lo ocurrido en las últimas décadas en la medida en que cada 20 meses, en promedio, se ha aprobado una reforma tributaria parcial, en la mayoría de las veces sin guardar una deseable conexidad y línea de acción coherente entre las reformas.

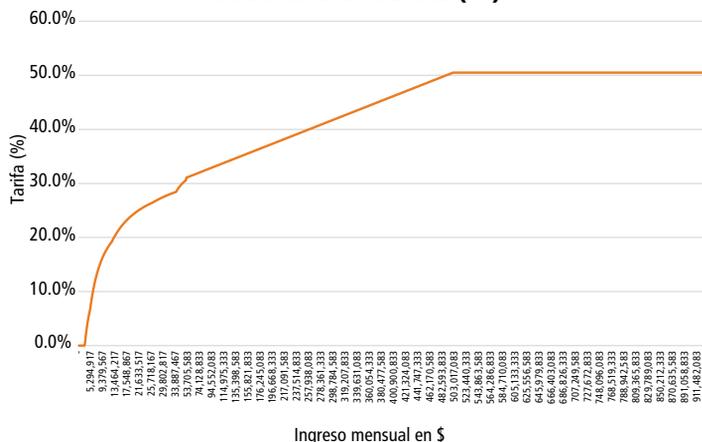
**naturales y jurídicas de altos ingresos y patrimonio.** Es decir, avanzar en la reducción de la brecha entre la Tarifa Nominal de Tributación (TNT) y la Tarifa Efectiva de Tributación (TET), la cual tiene un marcado sesgo *pro rico*.

En este campo son de mencionar, a manera de ilustración no exhaustiva, la eliminación de exenciones corporativas a favor de determinados sectores y agentes económicos, la limitación del gasto tributario tanto de personas naturales con medidas del tipo de la reducción del tope de deducciones de especialmente los ingresos altos que erosionan de manera sustancial la base gravable, como de personas jurídicas con, entre otras medidas, la fijación de topes a los gastos de administración y ventas que están siendo utilizados para el recorte significativo de la base gravable en especial por parte de unas corporaciones de determinados sectores. Es decir, en el último caso avanzar hacia un impuesto los más idóneo y efectivo sobre las ganancias empresariales, en sentido estricto.

Además, no sobra mencionar que en este contexto sería conveniente eliminar las exenciones fiscales creadas con la reforma tributaria de 2019 mediante la Ley 2010 de 2019 (equivalentes a cerca de 0.8% del PIB al año).

- 3. Mantener, al menos, las tarifas nominales de impuesto a la renta y complementarios de las personas jurídicas de mayores ingresos operacionales, y elevación de las tarifas marginales del impuesto a la renta de las personas naturales en los tramos más altos de ingresos,** de manera mucho más progresiva como se muestra en el Gráfico 11, dado que la progresividad actual es una progresividad débil.

**Gráfico 11. Una opción de progresividad fuerte de la tarifa del impuesto a la renta de las PN (%)**



Fuente: Cálculos propios.

Además, en el caso de las personas naturales, propugnar por la reducción del excesivo trato tributario preferencial a las rentas de capital, en relación con las rentas de trabajo o rentas laborales, mediante el aumento de la tasa efectiva de tributación.

Con unas tarifas medias, como las aquí propuestas, se lograría un recaudo adicional de dos billones de pesos al año.

#### **4. Implantar una sobretasa temporal a las ganancias extraordinarias de las personas jurídicas durante la pandemia.**

De las 1.000 empresas más grandes reportadas por la Superintendencia de Sociedades en 2020, 443 de ellas aumentaron sus ganancias en 2020 con relación a 2019. Si al conjunto de estas empresas con ganancias en 2020 superiores en un 10 por ciento respecto a las del año anterior se les impusiera una sobretasa temporal del 10 por ciento sobre esas ganancias, se podría obtener un recaudo adicional cercano a \$1 billón al año, sin afectar la solidez financiera de las empresas sujetas a la sobretasa dado que esta tributación les representaría, en promedio, menos del 0.6 por ciento de sus ingresos operacionales.

De igual manera, si se impusiera una sobretasa del 10 por ciento a las ganancias obtenidas por el sector financiero, se recaudaría adicionalmente otro billón de pesos al año, sin que les significara más del 0.7 por ciento de sus ingresos de operaciones, en promedio.

Estas sobretasas impactarían a 396 empresas y a 23 bancos, con un recaudo adicional de \$2 billones al año.

##### ***5. Reiterar la relevancia del impuesto a los altos patrimonios de las personas naturales, con tarifas marginales progresivas.***

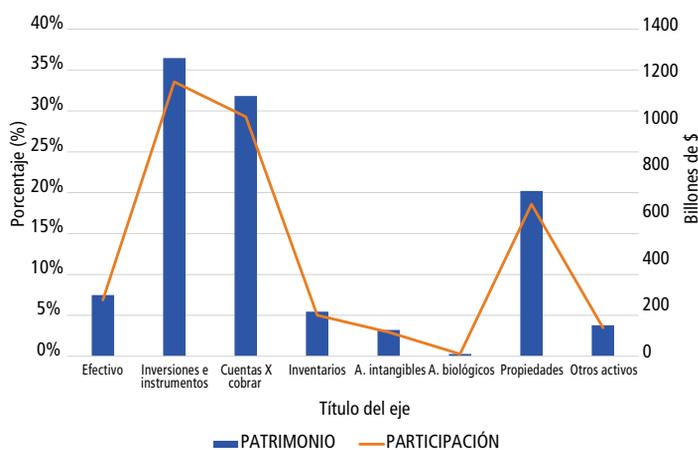
Igualmente, valorar el papel para la equidad inter-generacional de la imposición de un mayor gravamen a las herencias más cuantiosas.

Ahora bien, dados los niveles de concentración de la riqueza existentes tanto en las personas jurídicas como en las naturales, así como la actual situación de crisis social, resulta indispensable plantear una imposición temporal y progresiva sobre el patrimonio de las PJ con tarifas como las implantadas en 2011, al menos hasta que el desmonte de beneficios fiscales garantice que el impuesto a la renta de las personas jurídicas se pueda asemejar estrictamente a un impuesto sobre sus utilidades. Las tarifas podrían ser diferenciadas según la composición patrimonial (Gráfico 12).

Thomas Piketty y su equipo de investigación han llamado la atención sobre la necesidad de incluir los diferentes tipos de activos como base gravable, y para ello muestran la necesidad de cruzar las diferentes fuentes de información reportadas por terceros (información exógena) y gestores patrimoniales (bancos, fondos de inversión, bolsas, corredores, notarios, entre otros) no sólo de las PN y PJ inscritas en el registro tributario, sino sobre todos los ciudadanos y empresas para permitir que la declaración se realice con base mayormente en datos reales y no sobre las “buenas voluntades” de los declarantes, lo cual permitiría reducir la evasión. El secreto bancario es un obstáculo para ello, pero ya hay acuerdos marco a nivel internacional que contribuyen a relajar esa restricción. Ahora bien, en la medida en que los bienes inmobiliarios pagan el impuesto predial, existiría la posibilidad de integrar estos dos impuestos sin quitar

la titularidad y propiedad del predial a los municipios, con lo cual sería posible reducir los costos de administración del impuesto municipal, así como el excesivo poder de influencia de los poderes y los intereses políticas locales que han impedido una verdadera actualización del impuesto sobre la tierra.

**Gráfico 12. Composición del Patrimonio de las PJ en 2019**  
(millones de \$ y %)



Fuente: Dian. Cálculos propios.

(i) *En el caso de personas jurídicas* es de resaltar que el 0.25 por ciento de las 10 mil empresas más grandes en el país, según la Superintendencia de Sociedades, concentran el 37 por ciento del patrimonio total de las personas jurídicas, en tanto que el 1 por ciento de las empresas con menores patrimonios necesitarían cerca de 309 años para sumar ese patrimonio de las 25 mayores empresas del país. Similarmente, con base en las declaraciones de renta de la Dian, 15 personas jurídicas concentran un 29 por ciento del patrimonio total, en marcado contraste con el 25 por ciento de las personas jurídicas con menores patrimonios que requerirían unos 485 años para alcanzar ese patrimonio.

Ante esa elevada concentración del patrimonio de las empresas, es recomendable plantear un impuesto progresivo a la riqueza de las personas

jurídicas, al menos mientras se logre asegurar que el impuesto a la renta se aproxime debidamente a un impuesto sobre las utilidades de las personas jurídicas. Otra justificación adicional reside en que de acuerdo con una microsimulación realizada para personas jurídicas con base en datos de la Dian, se constata que el peso específico del impuesto sobre el ingreso neto declarado resulta ser inferior al 2.0 por ciento, en promedio. Ello es debido a que, entre otros factores, la base gravable del impuesto equivale a un 30 por ciento, en promedio, del valor del patrimonio bruto de las PJ.

Si se toma como referencia que cerca del 70 por ciento del patrimonio líquido de las empresas hace parte de la base gravable del impuesto a la riqueza, y se consideran las tarifas definidas en el Decreto 4826 de 2010 para liquidar el impuesto al patrimonio, se obtendría un recaudo de \$20 billones (\$22 billones incluido los bancos) en un cuatrienio (\$5 - \$5.5 billones/año). Recuérdese que el impuesto se estipuló para ser pagado en 8 cuotas durante 4 años y que las tarifas oscilaban entre el 1.0 por ciento para patrimonios entre \$1.000 y \$2.000 millones y el 4.8 por ciento para los mayores a \$5.000 millones.

(ii) *En el caso de personas naturales*, el número de declarantes que tienen un patrimonio bruto superior a los mil cien millones de pesos (\$1.100 millones) es de 138 mil, de los cuales el 10 por ciento declaró no tener deudas. Entre los que declararon tener deudas (cerca de 124 mil personas naturales), 40 de ellos tienen un endeudamiento equivalente al doble del valor de su patrimonio, y varios de ellos con deudas superiores a los dos mil millones de pesos. El 10 por ciento del endeudamiento declarado por este conglomerado de personas está en cabeza del 0.13 por ciento del total de personas naturales declarantes.

El endeudamiento declarado ante la Dian por las PN aumentó sustancialmente en el periodo 2014-2018, al pasar de un 13 a un 26 por ciento del PIB.

Con lo anterior se corrobora lo señalado por Propública, en el sentido de que los superricos utilizan el endeudamiento como una de las formas para reducir la base gravable del impuesto sobre la renta, al declarar un elevado gasto financiero. Una de las deficiencias de la política tributaria

consistente en un insuficiente análisis detallado de la procedencia de los diversos tipos de ingresos líquidos y gastos declarados, favorece la erosión sin debida justificación de la base gravable como una de las prácticas usadas por las personas más ricas no solo en Colombia sino también en el mundo. Los agentes poderosos tienen la capacidad y saben cómo aprovechar cada una de las lagunas de las normas fiscales instituidas en el estatuto tributario. Muchos de ellos “se sirven de estrategias de evasión de impuestos más allá del alcance de la gente del común” (Propública).

Si se aplicaran las mismas tarifas estipuladas para las PJ en el apartado anterior, el recaudo sería de \$8 billones en 4 años, es decir \$2 billones anuales.

**6. Aplicar una sobretasa temporal del 1% a los ingresos brutos no laborales de las PN superiores a 50 millones de pesos mensuales durante la pandemia.**

Con esta medida se recaudarían cerca de \$2 billones al año.

**7. Implantar un gravamen que debería ir incrementándose en el tiempo hacia una tarifa del 33%, como en el caso de otras fuentes de ingresos, sobre los dividendos repartidos a personas jurídicas,** dado que en la actualidad se gravan los dividendos recibidos por personas naturales con una tarifa del 10 por ciento, pero que habría de irse elevando hacia la tarifa del 33 por ciento, lo que se constituye en un cuestionable incentivo para la creación de sociedades por parte de adineradas personas naturales para así evadir o eludir el pago de este tributo. La importancia de este tema reside en el recaudo potencial adicional que alcanzaría hasta cerca de \$10 billones al año.

*(i) Un tipo de anomalía corporativa recurrente*

En el caso de las personas jurídicas, los registros de la Dian reportan que hay un número superior a las 100 mil de ellas declarantes ante la Dirección de Impuestos que no registran gastos de personal, ni pago de parafiscales (Icbf, Sena, entre otros), ni pagos a la seguridad social. Estas personas jurídicas le reportaron a la Dian unos dividendos declarados

como no constitutivos de renta superior a los \$4 billones y unos ingresos no constitutivos de renta por cerca de otros \$6 billones, con el agravante de que se observa una elevada concentración de los mismos en un número relativamente reducido de sociedades.

De seguro, gravar debidamente a este tipo de “empresas” no sólo no va a afectar la productividad de la economía, sino que el reconocimiento de este tipo de comportamiento anómalo tan generalizado que responde a una falta de regulación, control, vigilancia y penalización por parte de las autoridades responsables, le podrá permitir a la Dian y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público corregir y evitar este tipo de anomalía corporativa mediante un marco normativo transparente y eficaz.

Este tipo de fenómeno debe ser transparentado y reconocido para que el sistema tributario le cierre el paso a fenómenos de evasión y elusión tributarias a favor de personas naturales de muy elevados ingresos por el hecho de utilizar mecanismos de esta naturaleza o vacíos normativos, que generan tanto inequidad con el resto de empresas que participan en el sistema como ineficiencia en la tributación y en la regulación competitiva entre empresas, entre otras.

*(ii) La tributación de dividendos a personas jurídicas<sup>12</sup>*

Las personas jurídicas declararon dividendos por 29.6 billones de pesos en 2019 de acuerdo con información recién divulgada por la Dian. El impuesto declarado por tal concepto fue de apenas \$24.8 mil millones. Esto significa que la tarifa media efectiva de dividendos recibidos por las personas jurídicas fue de 0.084 por ciento. Si a esos ingresos por dividendos se les hubiera aplicado la tarifa general del impuesto a la renta y complementarios del 33 por ciento, el recaudo hubiera sido de hasta cerca de 9.8 billones de pesos en dicho año. Así pues, por la vía de los dividendos recibidos por las personas jurídicas el gobierno nacional habría renunciado a cerca de 10 billones de pesos en 2019.

---

12 Este numeral se basa literalmente en: Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021). *Concentración y Composición de Ingresos y de Gastos de los Hogares y Reforma de la Tributación en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Febrero. Pp. 223-224.

En este punto es necesario mencionar que existen diversos mecanismos mediante los cuales se busca que a través de múltiples sociedades pueda encubrirse el pago de dividendos a personas naturales o jurídicas, tomando provecho de la normatividad vigente. Es así como a través de las aquí denominadas “sociedades refugio” o “sociedades de papel” en el país y sus socias en el exterior, especialmente en paraísos fiscales, sus dueños, personas tanto naturales como jurídicas, puedan evitar el pago del impuesto a dividendos, creándose serias inequidades y pérdidas de recaudo en el país.

¿Cuáles son los sectores más beneficiados con la normatividad vigente? En el caso de los dividendos son, en su orden: las actividades financieras, inmobiliarias y de seguros (30%), el comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas (22%), minería (14.1%), electricidad, gas, vapor y agua (11%) (básicamente el sistema de transmisión de energía eléctrica), entre otros.

A nivel de las actividades del sector financiero, se concentra en los bancos comerciales (13% del valor total de dividendos del sector) y en otras actividades relacionadas con el mercado de valores (46%).

En este contexto, sería recomendable implantar el impuesto sobre los dividendos distribuidos a sociedades jurídicas por una sola vez —es decir, que de ser parcialmente repartidos de nuevo a otras sociedades jurídicas no serían sujetos otra vez al gravamen al aplicarse la figura del crédito fiscal—, sin gravar a los dividendos reinvertidos para promover la inversión de las empresas, lo que podría generar un recaudo adicional superior a 0.6 por ciento del PIB al año.

*A su vez, complementariamente incrementar de manera progresiva la tarifa del impuesto a dividendos repartidos a personas naturales hacia el nivel de la tarifa del impuesto a la renta de personas de los ingresos más elevados en el país.*

Aplicar el mismo tratamiento tributario a las ganancias ocasionales que el dado a las otras rentas en el caso de personas jurídicas.

Las ganancias ocasionales declaradas por las empresas en 2019 ascendieron a \$8.6 billones y el impuesto liquidado por ellas fue de \$815 mil millones. La tarifa nominal de tributación del impuesto fue del 10 por ciento, mientras que la tarifa efectiva de tributación, medida con base en los ingresos ocasionales, fue de tan sólo el 4 por ciento.

Entre las actividades económicas que más declararon ganancias ocasionales se encuentran las actividades financieras y de seguros (27%), la explotación de minas y canteras (17%), la industria manufacturera (15%) y las actividades inmobiliarias (11%).

Si todas las ganancias de las empresas tuviesen el mismo tratamiento fiscal, es decir si la tarifa impositiva a las ganancias ocasionales fuese igual a la tarifa media a la cual se liquida el impuesto sobre la renta, se recaudaría aproximadamente \$2.6 billones al año, y si adicionalmente se eliminara la exención, el monto anual sería de aproximadamente \$3.0 billones.

Los costos declarados en el rubro de ganancias ocasionales difieren entre sectores y actividades económicas, representando en por ciento un 59 de los ingresos para el agregado: 47 en el caso de las actividades financieras y de seguros, 69 en el inmobiliario, 52 en la minería y 46 en la industria manufacturera.

**8. Ahora bien, y con el objeto de evitar posibles vacíos que sean aprovechados por los contribuyentes, se debe dar igual tratamiento a las ganancias ocasionales declaradas por las personas naturales, y con ello el recaudo adicional ascendería a \$1.7 billones al año.**

En suma, el recaudo adicional al gravar las ganancias ocasionales al 33 por ciento tanto para las PJ como para las PN ascendería a cerca de \$3.7 billones al año.

**9. Implantar modalidades y mecanismos novedosos alternativos al de la devolución del IVA para evitar elevados costos**

***de transacción y graves asimetrías e inequidades verticales y horizontales*** a y entre hogares que deban ser adecuada y oportunamente compensados debido a problemas asociados con la focalización ante deficiencias todavía existentes en los registros inter-administrativos y dados sus perversos impactos sobre los ingresos de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, e incluso de gran parte de la clase media, consecuentes con un marcado deterioro de la desigualdad de ingresos en el país, si se llegara a tomar la decisión de ampliar la base gravable del IVA, con la inclusión de bienes y servicios de la canasta familiar.

Con base en la estructura de ingresos y gastos según la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (Enph) 2018, el gobierno nacional imputa el valor del IVA por hogar pobre y define así el valor a serles devuelto por este concepto mediante el denominado programa de devolución del IVA. Es de recordar que la desigualdad en el nivel de gasto entre hogares es reflejo de la existente en ingresos, en la medida en que el índice de Palma es de 21 en ingresos y 8 en gastos.

La pregunta que hay necesidad de hacerse es: si es posible imputarle el IVA al gasto de los hogares pobres y con base en ello realizar la respectiva devolución, entonces ¿por qué no es dable imputarle el IVA del 19 por ciento al gasto de la canasta familiar de los hogares de mayores ingresos y cobrarlo directamente en su correspondiente declaración de renta? Si es posible la devolución del IVA a hogares en pobreza, con los costos de transacción existentes en programas de compensación, ¿por qué no va a serlo cobrarle directamente el tributo a los hogares de mayores recursos en el país?

Suponiendo que se tomara este marco como política pública, se decidiera gravar a los hogares del decil 10 de ingresos con una recepción promedio de \$8.900.000 mensuales y un gasto promedio de \$5.900.000 millones al mes, el cual incluye el IVA pagado, de tal manera que a cada bien o servicio que consumen se le dedujera el IVA pagado, y se le aplicara la tarifa general del 19 por ciento y se descontara la tasa de evasión en el IVA, la cual fue estimada entre el 23 y el 40 por ciento por la “Comisión

de expertos para la equidad y la Competitividad tributaria” de 2015 (págs. 21-22), se tendría un recaudo potencial de unos \$10-12 billones al año.

Además, con respecto a problemas de focalización de políticas como las de compensación del IVA, en diferentes estudios existentes, al igual que lo reconocido por el gobierno nacional, sobresale la necesidad de “revisar y mejorar los mecanismos mediante los cuales se realiza la focalización de los programas que buscan reducir la pobreza y pobreza extrema” (pág. 44). En efecto, con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (Geih) 2019, Garay y Espitia (2021) encuentran no solamente que “el 55,9% de los hogares en condición de pobreza extrema y el 44,3% en condición de pobreza moderada recibían al menos una transferencia monetaria”, sino además que:

(a) Cerca de 2 millones 150 mil hogares reportan haber recibido transferencias por el programa “Más Familias en Acción”. Del total de beneficiados, el 62 por ciento se clasifica como hogar en pobreza y el restante 38 por ciento no.

(b) En cuanto al programa “Adulto Mayor”, el número de hogares que reportó haber recibido la transferencia es de un millón 9 mil, estando en pobreza apenas el 57 por ciento de ellos.

(c) En el caso del programa “Jóvenes en Acción”, el número de hogares que había recibido la ayuda es de 125.246, siendo clasificado el 46 por ciento de ellos en situación de pobreza

Debe recalcar que mediante el mecanismo de devolución del IVA está prevista una cobertura de apenas 2 millones de hogares para el presente año 2021, cuando el nivel de pobreza y vulnerabilidad monetarias en el país se ubicaría actualmente alrededor del 60 por ciento de la población, equivalente a más de 7 millones de hogares. He ahí la gravedad de la existencia de deficiencias en la cobertura, focalización y oportunidad de la devolución del IVA dada la profundidad de los impactos tan significativos en detrimento de los ingresos de por lo menos los hogares en pobreza

y vulnerabilidad (de hasta el 24.4% de los ingresos de los hogares en situación de pobreza, por ejemplo).

Existen modalidades novedosas que podrían asegurar una eficiente imposición del IVA a bienes de la canasta familiar exclusivamente a las personas de hogares con los mayores ingresos y patrimonio en el país, por ejemplo el 5 por ciento de los hogares con los ingresos más elevados, como la de la imputación del monto a pagar por IVA según la composición del gasto de tales hogares sujetos al gravamen –como ya se hace para la imputación del monto del IVA pagado por hogares pobres para propósitos de la devolución del IVA–, que sería gravado directamente en sus correspondientes declaraciones de renta (una exposición detallada del mecanismo se desarrolla en Garay y Espitia, 2021, capítulo 7). Su aplicación tendría las ventajas de: (i) eliminar los beneficios injustificables por no ampliar la base del IVA para el caso exclusivo de los hogares con los mayores ingresos del país, evitándose así la regresividad de este impuesto indirecto, (ii) evitar los riesgos inaceptables de una inadecuada y oportuna focalización de un mecanismo de compensación como la devolución del IVA, (iii) anular los costos de transacción de un sistema como el de devolución del IVA, (iv) incrementar el recaudo tributario a cargo de las personas con mayores ingresos, tan necesario ante la baja presión tributaria en el país y, entre otros, (v) atenuar el grado de regresividad o, en el mejor de los casos, imprimir progresividad al sistema tributario.

Complementariamente, se ha de imponer un impuesto al consumo sobre bienes considerados de lujo con tarifas superiores al 19 por ciento, que ha de impactar directa y exclusivamente a las personas de alto ingreso en el país.

Además, ha de instituirse un gravamen por concepto de IVA (con una tarifa del 19%) sobre la venta de bienes raíces con un valor superior a \$2.000 millones, por su claro efecto redistributivo.

**10. Aumentar significativamente la presión tributaria en el caso del sector rural a cargo de los grandes poseedores de tierra o de las empresas explotadoras del suelo o del subsuelo**, mediante una complementación de medidas de política como la actualización del

catastro, la elevación sustancial de las tarifas del impuesto predial, la implantación de un impuesto de tipo presuntivo que penalice tanto la especulación y la acumulación de tierra con fines de ostentación de poder de diversa naturaleza, como el uso de la tierra en contravención con su aptitud –sobresaliendo el caso de la ganadería extensiva y la expansión de la frontera agrícola a zonas de reserva, páramos, etcétera–, y entre otros, la drástica subida de las tarifas efectivas del impuesto a la renta y de las regalías a la explotación de recursos naturales no renovables –ante el hecho de que, por ejemplo, el monto total de impuestos y regalías pagado por el sector minero, excluido el de petróleo e hidrocarburos, apenas alcanzó, en promedio, un 0.65-0.70 por ciento del PIB en 2017-2018–, en consonancia con las exigencias de una necesaria estrategia tanto de superación del neoextractivismo como de transición ecológica y de transformación de la matriz energética de cara a la lucha contra el cambio climático y la crisis socio-ecológica.

**11. Avanzar decididamente en la implantación de una novedosa “tributación verde” en el país**, dada la necesidad de desarrollar y proteger su reconocida variedad ecosistémica, su biodiversidad, sus fuentes de agua y acuíferos, en fin de su Naturaleza, como la fuente de riqueza nacional en perspectiva perdurable inter-generacional. Esa tributación ha de contribuir a la promoción de la transición socio-ecológica con miras a una progresiva descarbonización del sistema socio-ambiental y una transformación de la matriz energética, con la sustitución de los combustibles fósiles y la incorporación de nuevas fuentes de energía amigables y reproductores de la Naturaleza, la reforestación y la agroecología, entre otros.

En este contexto, Colombia que cuenta con el privilegio de ser un país altamente biodiverso y con invaluable ecosistemas que llegan a cubrir una importante porción del territorio nacional (Garay y Espitia –2019–, capítulo 4), debe implantar una urgente agenda de política pública en el marco de objetivos básicos de resiliencia socio-ecológica en una perspectiva perdurable. La tributación habrá de ser uno de sus principales componentes con el propósito de reducir desigualdades intra- e intergeneracionales y territoriales, por lo que se plantea la necesidad de ir incrementando la imposición fiscal de tipo ecológico en sentido amplio, en la medida en que

si bien los tributos de este tipo llegan ahora a algo menos de \$0.5 billones al año, se pudieran ir incrementando anualmente en montos incluso mayores en al menos el próximo quinquenio. Por supuesto, este es un campo que requiere ser estudiado en detalle por las autoridades gubernamentales con el concurso de organizaciones especializadas de la sociedad civil, entre otros (Garay y Espitia –2021–, capítulo 8).

En este punto es de resaltar los importantes impactos distributivos en detrimento de la población en pobreza y vulnerabilidad monetarias de cambios en precios relativos con la tributación sobre ciertos bienes básicos como la gasolina y el diésel en un proceso de transición ecológica que busque la reducción de la contaminación y la eliminación de emisiones de CO<sub>2</sub>, por ejemplo, por lo cual se ha de requerir la implantación de fondos de compensación para contrarrestar los efectos nocivos sobre la población vulnerable, al menos en el corto y mediano plazo.

Por último, complementariamente otro de los campos de interés es el de imponer tributos a alimentos ultraprocesados y bebidas azucaradas para alterar hábitos de consumo por razones de salud pública. Es de resaltar, como lo señalan Garay y Espitia (2020)<sup>13</sup>, “la conveniencia de aplicar un impuesto específico al consumo de bebidas azucaradas, que recaiga en el productor, y que tenga una tarifa entre el 20 y el 24 por ciento. El mismo tendría como objetivo principal desincentivar hábitos de consumo de alimentos procesados que contribuye al sobrepeso y obesidad, con detrimento de la salud de los consumidores, especialmente los niños, las niñas y jóvenes, para así incentivar la agricultura de alimentos saludables para las personas y para el medio ambiente. El exceso de peso es un factor de riesgo importante de las enfermedades crónicas no transmisibles (Ectn), causantes en 2010 de la mayoría de muertes en el país. Un impuesto de esta naturaleza del 24 por ciento, por ejemplo, podría contribuir a reducir enfermedades en los hogares de ingresos más bajos entre un 5 y un 10 por ciento y en los hogares de ingresos medios entre un 5 y un 8 por ciento. Adicionalmente, un impuesto de este tipo aportaría aproximadamente 1 billón de pesos al año”.

---

13 Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). *Desigualdad y reforma estructural tributaria. Hacia una economía política de inclusión social*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo, capítulo 7.

**12. Interponer los mayores esfuerzos a nivel institucional y administrativo para el combate a la evasión y elusión tributarias, tan elevadas y onerosas económica y socialmente para el país.** Sobresale la necesidad impostergable de imponer todos los correctivos que sean idóneos y eficaces para combatir la evasión y la elusión tributarias, concentrándose especial, aunque no exclusivamente en aquellas personas naturales y jurídicas ricas que utilizan diversas figuras y mecanismos para aprovechar vacíos e intersticios legales en el estatuto tributario y así evadir o eludir obligaciones tributarias. El caso de las sociedades refugio o de bolsillo es uno de los más ilustrativos.

Es prioritario brindar la atención que no ha recibido hasta el momento para asegurar una efectiva ampliación de la base tributaria en el universo de aquellas personas naturales y jurídicas con alto ingreso y patrimonio que todavía se encuentran “excluidos” artificialmente, y no hacerlo de manera exclusiva como tradicionalmente se ha buscado proceder con las personas de ingreso medio-bajo para fines estrictamente recaudatorios.

### **Propuesta de reforma tributaria como primera etapa del proceso estructural**

En este marco de referencia programático de un proceso de reforma estructural para el próximo cuatrienio es de destacar que la primera etapa del proceso debería asegurar un recaudo de entre \$20 y 23 billones al año, con una elevada proporción de los ingresos tributarios generados de carácter permanente y otra porción de ingresos temporales para poder enfrentar la crisis económica y social profundizada con la pandemia del covid-19.

Entre los componentes básicos de la primera etapa propuesta del proceso de reforma estructural que habrían de ser debidamente seleccionados y priorizados –de tal manera que aparte de los componentes de carácter temporal referidos al periodo de la pandemia que deben ser implantados necesariamente para la primera etapa, aquellos componentes de carácter permanente que no sean incluidos en esta primera etapa puedan ser incorporados en las siguientes etapas del proceso–, son de destacar los contenidos en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Principales componentes de la primera etapa del proceso de reforma tributaria estructural**

Medida	Recaudo
<b>Personas Jurídicas</b>	
<i>Aplicar un impuesto al patrimonio a las PJ</i>	\$5 billones anuales durante 4 años Con tarifas según nivel de patrimonio: \$1.000 millones y 2 mil millones → 1.0% \$2.000 millones y 3 mil millones → 1.4% \$3.000 millones y 5 mil millones → 2.4% Mayores a \$5.000 millones → 4.8%
<i>Eliminar de manera gradual el gasto tributario de las PJ y reducir de manera progresiva un 1% de los Gastos de Administración y Gastos de Distribución</i>	\$2.3 billones al año
<i>Gravar las ganancias ocasionales con una tarifa del 33%, tanto para las PJ</i>	\$3.0 billones al año
<i>Inaplicar las exenciones y descuentos fiscales previstos en la ley 2010 de 2019</i>	\$8.0 billones al año
<i>Implantar temporalmente una sobretasa temporal a las ganancias extraordinarias de las personas jurídicas (empresas y bancos) durante la pandemia.</i>	\$3.0 billones al año
<b>Personas Naturales</b>	
<i>Aplicar un impuesto al patrimonio a las PN</i>	\$2 billones anuales durante 4 años Con tarifas según nivel de patrimonio: \$1.000 millones y 2 mil millones → 1.0% \$2.000 millones y 3 mil millones → 1.4% \$3.000 millones y 5 mil millones → 2.4% Mayores a \$5.000 millones → 4.8%
<i>Imputar el IVA del 19% para el consumo de las PN con ingresos superiores a \$20 millones mensuales</i>	\$8.0 billones al año
<i>Gravar las ganancias ocasionales con una tarifa del 33%, tanto para las PN</i>	\$1.7 billones al año
<i>Restringir temporalmente la relación entre los ingresos líquidos gravables de las PN que tengan ingresos brutos agregados superiores a los \$70 millones mensuales, equivalente a un 30%. durante la pandemia</i>	\$7.0 billones al año
<i>Implantar temporalmente una sobretasa del 1% a los ingresos brutos no laborales de las PN superiores a \$50 millones mensuales durante la pandemia</i>	\$2.0 billones al año

Fuente: Cálculos propios.

Adicionalmente, la propuesta contempla una serie de medidas de política tributaria que pueden ser llevadas a cabo de manera gradual. Ahora bien, ante la irrupción de la pandemia del covid-19 y sus impactos sustancialmente diferenciales entre agentes económicos resultaría conveniente adelantar en el corto plazo algunas modificaciones de política en clave de progresividad, equidad y eficiencia tributarias, y con ello complementar la Ley 2155 de 2021 “Por medio, de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”, a fin de avanzar hacia la observancia de los principios constitucionales y poder aumentar la presión fiscal que permita generar recursos presupuestales valiosos para el financiamiento de gastos sociales indispensables como el de una renta básica y la reducción del déficit estructural de las finanzas públicas –dado que según fuentes oficiales se habría de reducir dicho déficit en unos 7 puntos porcentuales del PIB en el próximo quinquenio–.

Así, entonces, en el corto plazo hasta que se avance debidamente en la reforma estructural, por ejemplo, una de las medidas de política tributaria alternativas sería la de imponer una restricción a la tarifa efectiva de tributación (impuesto a la renta a cargo/valor total de ingresos brutos). Las personas naturales podrían liquidar su impuesto sobre la renta como el Estatuto Tributario lo permite; si la tarifa efectiva de tributación es inferior al 10 por ciento, la persona natural debe pagar impuesto a la renta por un valor equivalente al 10 por ciento de sus ingresos brutos, o de lo contrario, el valor de impuesto resultante de la liquidación. Esta es una medida de política que afectaría primordial sino exclusivamente a aquellas personas naturales que tienen un ingreso mensual superior a los 70 millones de pesos. Con ella no habría discriminación por tipo de cédula de ingresos (laboral, pensiones, capital, no laboral o de dividendos) y se presentarían mejoras redistributivas significativas en el ingreso antes y después de impuestos. El conglomerado afectado con esta medida sería de unas 30 mil personas naturales declarantes. Y el recaudo adicional con esta medida estaría en un rango entre 5 y 7 billones de pesos anuales.

En la misma línea a la anterior propuesta se debería proceder en el caso de las personas jurídicas. Es de resaltar que las tarifas efectivas del impuesto a la renta de los sectores empresariales resultan ser inferiores a las calculadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de pequeños

establecimientos como un mini-mercado o un restaurante o de una empresa de consultoría<sup>14</sup> (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Tarifa Efectiva del impuesto a la renta de Personas Jurídicas en 2019 (Impuesto a cargo/Ingresos Brutos\*) (%)**

Sector	Tarifa efectiva 2019	Tarifa efectiva con tarifa nominal del 35%
Mini-mercado*		7.2%
Tienda de Comercio de vestidos*		5.9%
Una empresa de consultoría*		9.2%
Un restaurante*		7.8%
<b>PJ por sector 2019 (Dian)</b>		
Admón Pública y Defensa **	0.45%	0.49%
Activ. Financieras, Inmobiliarias **	1.46%	1.57%
Activ. Profesionales **	2.74%	2.96%
Agricultura, Ganadería**	1.47%	1.60%
Comercio, Transporte, Alojamiento **	2.06%	2.22%
Construcción **	2.54%	2.74%
Electricidad, Gas y Agua**	5.28%	5.64%
Información y Comunicaciones**	2.18%	2.41%
Manufactura **	1.81%	2.05%
Minería**	5.05%	5.35%
Otras Act. de Servicios	1.03%	1.13%
<b>TOTAL</b>	<b>2.03%</b>	<b>2.20%</b>

\* Fuente: Ponencia para Primer Debate Proyecto de Ley No. 027/2021(Cámara) y 046/2021 (Senado) “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”. Gaceta del Congreso 1068, p. 8. En <https://www.ascun.org.co/uploads/default/laws/0d32982af0e17920a3f5833e7307f437.pdf>.

\*\* Fuente: Declaraciones de Renta Dian, 2019. Cálculos Garay y Espitia 2021. Metodología empleada por Minhacienda: Tarifa efectiva=Impuesto a cargo/Ingresos Brutos.

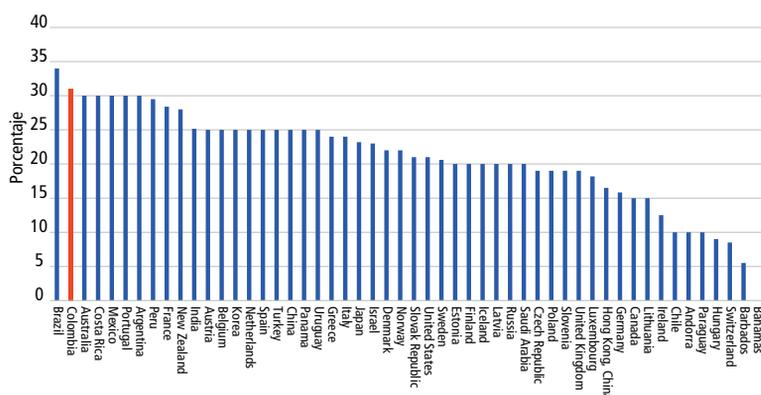
Resulta tal el nivel actual de las tarifas efectivas que si se estableciera en el corto plazo, mientras se avanza debidamente en el proceso de reforma estructural tributaria, que para toda empresa el impuesto efectivo sobre la renta y complementario fuera como mínimo el 2 por ciento de sus ingresos brutos, se obtendría un recaudo adicional cercano a \$10 billones por año (1% del PIB al año).

14 Ponencia para Primer Debate Proyecto de Ley No. 027/2021(Cámara) y 046/2021 (Senado) “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”. Gaceta del Congreso 1068, p. 8. En <https://www.ascun.org.co/uploads/default/laws/0d32982af0e17920a3f5833e7307f437.pdf>.

De igual manera, un lineamiento de política en el caso de las personas jurídicas podría ser el de una sobretasa temporal del impuesto a la renta del 10 por ciento aplicable a las extra-ganancias de las 10 mil empresas más grandes del país que tuvieron una ganancia en el año 2020 superior a los mil millones de pesos. Con ello se tendría un recaudo adicional cercano a \$1 billón al año, sin afectar la solidez financiera de dichas empresas, pues la carga fiscal representaría menos del 0.6 por ciento de sus ingresos operacionales. Si la medida se hiciera extensiva al sistema financiero, se tendría un recaudo total de \$2 billones al año.

Ahora bien, siendo la tarifa nominal legal del impuesto a la renta de las empresas la segunda más alta del mundo después de Brasil, incluso con la propuesta gubernamental se incrementaría al 35 por ciento, seguramente pasando al primer lugar (Gráfico 13).

**Gráfico 13. Tasa nominal o legal del impuesto sobre la renta de las empresas a nivel internacional (%)**



**Fuente:** Oede. Data extracted on 07 Aug 2021 08:32 UTC (GMT) from OECD.Stat. Cálculos Garay y Espitia (2021).

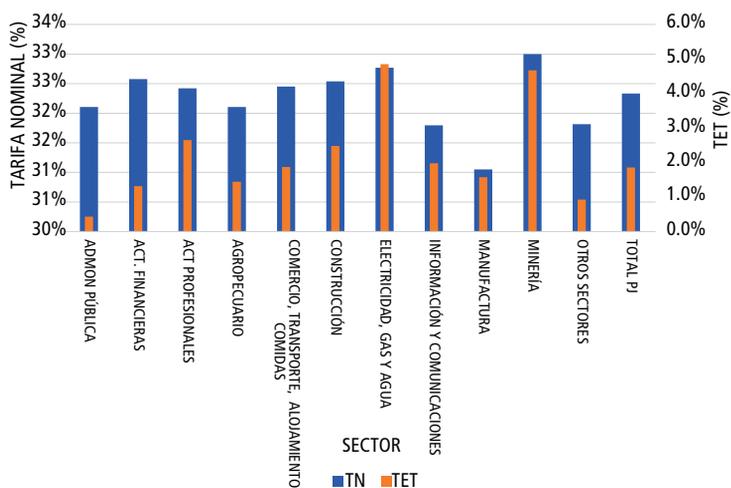
**Nota:** Tasa de impuesto sobre la renta de las empresas según el estatuto tributario de cada país.

Al alcanzarse una tarifa nominal tan alta, se afectaría en lo fundamental a las pequeñas y medianas empresas y no a los grandes conglomerados, pues son ellos los mayores beneficiarios de las “venas abiertas” que trae el Estatuto Tributario a través de la depreciación de los diferentes tipos de activos, el crédito financiero, las deducciones, los ingresos no consti-

tutivos de renta, las rentas exentas, los descuentos tributarios, así como de los denominados gastos de administración, distribución y ventas, con un gasto tributario cercano al 2.5 por ciento del PIB al año por lo que la tarifa efectiva de las grandes empresas es considerablemente menor que la nominal y moderada en el contexto internacional (Garay y Espitia, 2019 y 2020) (Gráfico 14).

Es en este marco, precisamente, que se propone reducir de manera gradual a partir del año 2022 la tarifa del impuesto a la renta para las personas jurídicas del 35 por ciento para las grandes empresas *pari passu* con un desmonte progresivo y sincrónico de los gastos tributarios y al menos un mantenimiento de las tarifas efectivas. Al mismo tiempo reducir la tarifa nominal de las pequeñas y medianas empresas a niveles inferiores a los correspondientes de las grandes empresas.

**Gráfico 14. Tarifa nominal y efectiva del impuesto a la renta de empresas según sector en Colombia (%)**



Fuente: DIAN. Cálculos propios.

Sin duda alguna resultaría mejor reducir las tarifas nominales con el desmonte de beneficios fiscales no debidamente justificados que ascienden a 40 billones de pesos en ingresos no constitutivos de renta, \$13 billones

en rentas exentas y 5 billones en descuentos tributarios (Cuadro 3); esto sin tener presente lo contabilizado en rubros de gastos de administración, distribución y ventas, en el que se incluyen algunos de los gastos del cuerpo directivo de la empresa (arriendos personales, estudio de los hijos, sueldos y salarios de familiares y amigos, entre otros).

**Cuadro 3. Valor y composición de beneficios fiscales a las empresas en Colombia según sector en 2019 (millones de \$)**

Sector	Dividendos no constitutivos renta	Ingresos no renta	Gastos administración	Gastos distribución	Renta exenta	Descuentos tributarios
ACT. DE LA ADM PÚBLICA Y DEFENSA	142.763	3.829.263	146.501.767	3.941.505	1.539.507	51.996
ACT. FINANCIERAS, INMOBILIARIAS Y DE SEGUROS	7.413.288	9.146.850	94.581.439	16.073.920	5.209.034	791.942
ACT. PROFESIONALES	2.164.253	2.617.240	21.082.291	6.292.553	425.399	198.259
AGROPECUARIO	197.888	322.897	4.660.772	2.725.216	227.832	46.555
COMERCIO, TRANSPORTE Y ALOJAMIENTO	6.380.036	9.392.554	49.576.636	49.768.740	939.908	1.117.365
CONSTRUCCIÓN	241.177	3.033.316	13.701.292	2.081.259	1.574.882	126.491
ELECTRICIDAD, GAS, VAPOR Y AGUA	1.764.348	2.698.964	8.105.002	390.856	1.301.090	493.700
INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	122.211	445.622	13.391.992	3.758.083	87.313	140.150
MANUFACTURA	1.528.453	2.445.298	27.630.806	38.332.509	684.131	963.659
MINERÍA	4.083.552	4.405.216	9.493.875	2.501.394	21.314	573.184
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS	128.503	1.569.897	10.947.137	2.479.363	646.526	35.595
<b>TOTAL</b>	<b>24.166.474</b>	<b>39.907.117</b>	<b>399.673.008</b>	<b>128.345.398</b>	<b>12.656.933</b>	<b>4.538.896</b>

Fuente: DIAN.

## A guisa de conclusión

Para terminar vale la pena resaltar que con un proceso de reforma estructural del tipo como el planteado se avanzaría de manera sustancial hacia:

- (i) la observancia de los principios constitucionales de equidad, progresividad, eficiencia y transparencia,
- (ii) el desmonte del marcado sesgo *pro rico* –especialmente *pro superrico* y *súper superrico*– de la estructura tributaria,
- (iii) la reducción del elevado sesgo tributario en favor de las rentas de capital y no laborales con respecto a las rentas de trabajo,
- (iv) el desmantelamiento de los tratos fiscales no justificados social ni económicamente entre tipos o sectores de declarantes,
- (v) el aumento de la participación del valor de la tributación a las personas naturales, particularmente a las más ricas, en el recaudo tributario total,
- (vi) el incremento de la tarifa efectiva promedio del impuesto a la renta y complementarios para personas tanto naturales como jurídicas, consecuente con la creación de un espacio suficiente para la rebaja de tarifas nominales una vez se haya progresado suficientemente en el desmantelamiento de tratos preferenciales, y entre otros,
- (vii) la elevación de la presión tributaria a niveles equiparables a los de ciertos países de América Latina y el Caribe, en congruencia con las necesidades previsibles de gasto público prioritario para el periodo pospandémico y de transición ecológica.

## Bibliografía

- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). *Dinámicas de la Desigualdad en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económica, tributario y territorial*. Ediciones Desde Abajo, Bogotá. Octubre.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). *Desigualdad y reforma estructural tributaria. Hacia una economía política de inclusión social*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021a). *Concentración de ingresos y gastos de los hogares y Reforma de la Tributación en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Febrero.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021b). *Una contribución empírica para el estudio de la pobreza y la concentración de ingresos de los hogares a nivel territorial en Colombia*. Planeta Paz. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Marzo.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021c). Aproximación empírica sobre la inequidad en la distribución del patrimonio y de ingresos a nivel territorial en Colombia. Ediciones Desde Abajo. Bogotá.. Marzo.
- Ocde (2019). *Colombia 2019. Visión General*. Pág. 5. En: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>
- Oecd (2019). [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CTS\\_ETR](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CTS_ETR)
- Oecd (2021). *Corporate tax revenues*. Third Edition. En <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-third-edition.pdf>
- Peláez Longinotti, F. (2018). *Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina: principales estadísticas de la Base de Datos del CIAT*. En: [https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT\\_05\\_2018\\_pelaez.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_05_2018_pelaez.pdf)



## Capítulo 3

### **A propósito de la más reciente reforma tributaria y ante la inminencia de otras próximas en Colombia**

En la presentación y aprobación del Proyecto de reforma tributaria del gobierno nacional, hoy Ley 2155 de 2021, “Por medio, de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”, resultaban claros los participantes con los cuales se intercambiaron las pretensiones sobre la reforma. El mecanismo de comunicación fue de un monólogo y no diálogo a través del cual cada una de las partes consultadas explícitamente presentara sus fundamentaciones. La coincidencia no descansa en una “coincidencia por discernimiento”<sup>15</sup>, ya que la ley “consensuada” no contó con los mecanismos de comprensión y discusión para su formación, sino que se recurrió a los mecanismos de la economía del poder y el resultado fue una ley que no promueve el tránsito hacia un orden social y fiscal justo.

Además de lo señalado por diversos autores, la Ley 2155 de 2021 presenta múltiples objetivos sin un eje e instrumento articulador, aquí se presenta un conjunto de hallazgos adicionales.

#### **No penalizar a evasores de impuestos**

Una de las primeras medidas que tumbó el Congreso de la República con el aval del gobierno nacional fue la relacionada con la lucha contra la evasión. El Proyecto de reforma tributaria puesto a consideración del Congreso de la República contenía un artículo que buscaba reducir la brecha entre los avalúos catastrales y los valores comerciales de los bienes inmuebles (haciendas, casas, apartamentos, entre otros), artículo que eliminaron con el argumento que afectaba la reactivación económica.

---

15 Rojas, V. (2012). *La ética discursiva en las teorías del derecho de Habermas y Alexy*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3088/1.pdf>.

La evasión y la elusión fiscal en Colombia es uno de esos grandes flagelos del sistema tributario, que favorece especialmente a grandes capitales que se encuentran en la ilegalidad como en la informalidad.

En Colombia encubrir bienes e ingresos al Estado paga porque tarde o temprano el Gobierno, en alianza con el legislativo, producen una norma de rebaja de penas, de intereses e incluso de tarifas para quienes lo han defraudado. Es así como, por ejemplo, mediante el artículo 2° de la Ley 2155 de 2021 se creó el “impuesto complementario de normalización tributaria” con una tarifa del 17 por ciento para todos aquellos contribuyentes que dispongan de activos omitidos o pasivos inexistentes. Además, el artículo 49° señala que los deudores de multas por infracciones a las normas de tránsito tendrán derecho a unas condiciones especiales de pago. Y el artículo 51° otorga beneficio de la omisión de auditoría a los declarantes, por parte de la Dian, a quienes en su liquidación privada del impuesto sobre la renta y complementarios incrementen su impuesto neto de renta en por lo menos un porcentaje mínimo del 25 por ciento.

### **Ajuste fiscal para cumplir con la nueva regla fiscal**

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021, mediante el cual se modificó el artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, se obliga al Gobierno Nacional Central (GNC) a tener un balance primario neto estructural del orden “de -4,7% del PIB en 2022, -1,4% del PIB en 2023, -0,2% del PIB en 2024 y 0,5% del PIB en 2025, independientemente del valor de la deuda neta que se observe” (Parágrafo Transitorio 1°).

Es importante recordar que el resultado fiscal estructural del GNC corresponde al diferencial observado entre los ingresos y los gastos estructurales al cierre del año fiscal. Los ingresos estructurales se determinan descontando del ingreso total del GNC la porción explicada por los ciclos económico y energético. El gasto estructural es igual al gasto total, después de descontar los gastos de los programas de gasto contracíclico que estén vigentes. Se calificará como deficitario si el resultado es negativo y superavitario si es positivo.

Para enmarcar lo que esto significa, el comportamiento histórico puede resultar relevante. El déficit primario (ingreso total menos total de gastos,

sin contabilizar el pago de intereses) promedio en el periodo 2010-2019 fue del orden de los \$2.5 billones de pesos. La brecha entre los ingresos tributarios menos total de gastos, sin contabilizar el pago de intereses, para igual periodo, fue de \$18 billones en promedio. En los próximos 10 años, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 espera pasar de este nivel de déficit primario a un superávit del orden de los 14 billones de pesos por año para que el nivel de deuda alcance el ancla del 57 por ciento del PIB. Esto requiere de un aumento sustancial del nivel de impuestos dada las necesidades de gasto de la sociedad colombiana para reducir la pobreza y la desigualdad, para cerrar la brecha entre campo-ciudad, además de las urgencias en el sistema de seguridad social, recrudescidas con la irrupción de la pandemia del covid-19.

Dado que esta restricción se le impone desde ya a la nueva administración, se requiere proceder a debatir una propuesta de proceso de reforma tributaria estructural que cumpla con los principios del Estado Social de Derecho, y que sea gradual para no afectar abruptamente a las empresas y las personas naturales, pero debidamente especificadas cada una de sus etapas consecutivas desde un comienzo para así poder garantizar la seguridad jurídica e impedir en lo posible la interferencia de poderosos intereses que desvirtúen la esencia de la reforma.

### **Aumento de la tarifa nominal de las empresas al 35 por ciento, sin cambiar en la práctica la tarifa efectiva de tributación**

El Gobierno ha llamado la atención a la ciudadanía sobre el gran aporte de las empresas al haberse aumentado la tarifa nominal del impuesto sobre la renta al 35 por ciento. Pero la ciudadanía también debe saber que ese aumento nominal se da sobre la base de no reducirles las gabelas tributarias otorgadas durante años a través de los beneficios fiscales como de los descuentos tributarios. Estos beneficios fiscales ascienden a cerca de \$58 billones al año: \$40 billones a través de los Ingresos No Constitutivos de Renta; \$13 billones por Rentas Exentas y \$5 billones por descuentos tributarios. Si el Gobierno y el Congreso de la República eliminaran estos beneficios y se los gravara a la tarifa nominal del 35 por ciento, obtendría

un recaudo adicional de \$24 billones. Con el incremento de la tarifa al 35 por ciento, el recaudo tan sólo aumenta en \$4 billones.

En este orden de ideas, resulta claro el propósito de los grandes conglomerados: aumentar la tarifa, sin reducir ni eliminar los beneficios tributarios, de tal manera que las tarifas efectivas no resulten alteradas en la práctica (Cuadro 1). El consenso es sobre la base que se les mantengan los cerca de 250 beneficios tributarios vigentes, reportados por la Dian.

**Cuadro 1. Tarifa Efectiva del impuesto a la renta de Personas Jurídicas en 2019 (Impuesto a cargo/Ingresos Brutos\*) (%)**

Sector	Tarifa efectiva 2019	Tarifa efectiva con tarifa nominal del 35%
Mini-mercado*		7.2%
Tienda de Comercio de vestidos*		5.9%
Una empresa de consultoría*		9.2%
Un restaurante*		7.8%
<b>PJ por sector 2019 (Dian)</b>		
Admón Pública y Defensa **	0.45%	0.49%
Activ. Financieras, Inmobiliarias **	1.46%	1.57%
Activ. Profesionales **	2.74%	2.96%
Agricultura, Ganadería**	1.47%	1.60%
Comercio, Transporte, Alojamiento **	2.06%	2.22%
Construcción **	2.54%	2.74%
Electricidad, Gas y Agua**	5.28%	5.64%
Información y Comunicaciones**	2.18%	2.41%
Manufactura **	1.81%	2.05%
Minería**	5.05%	5.35%
Otras Act. de Servicios	1.03%	1.13%
<b>TOTAL</b>	<b>2.03%</b>	<b>2.20%</b>
* Fuente: Ponencia para Primer Debate Proyecto de Ley No. 027/2021(Cámara) y 046/2021 (Senado) “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones” Págs. 28 y 29.		
** Fuente: Declaraciones de Renta Dian, 2019. Cálculos Garay y Espitia 2021. Metodología empleada por Minhacienda: Tarifa efectiva=Impuesto a cargo/Ingresos Brutos.		

Según cálculos de Minhacienda, con una tarifa nominal del 35 por ciento las tarifas efectivas de tributación de un mini-mercado (7.2%) o de una tienda de vestidos (5.9%), o de una empresa de consultoría (9.2%) o de un restaurante (7.8%), resultarían superiores a las del sector financiero (1.57%) o minero (5.35%), pero con la característica distintiva de que la tarifa efectiva no excedería a un 7.5 por ciento fruto de los beneficios fiscales existentes (Cuadro 1).

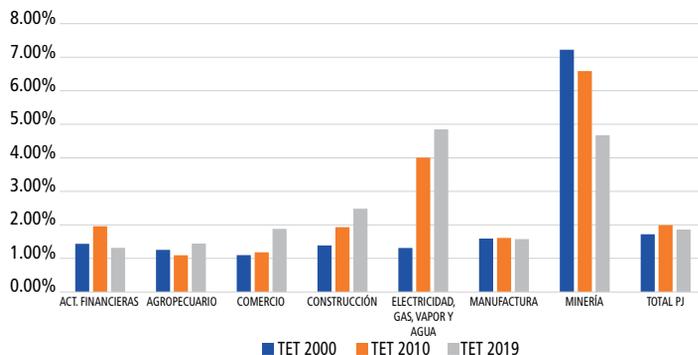
Es en este marco que resultan ilusorios el supuesto esfuerzo de los grandes conglomerados económicos “que con conciencia social salen a aportar a la sostenibilidad fiscal” o la crítica de quienes señalan que el aumento de la tarifa nominal acarrearía dificultades para atraer inversión extranjera directa, como para aumentar la competitividad de las empresas nacionales con el resto del mundo, olvidando que la inversión de las empresas depende, en lo fundamental, de su tasa de ganancia y que un aumento irrisorio de la tarifa efectiva del impuesto a la renta no la altera en la práctica.

## **No gravar el patrimonio de las empresas**

Uno de los instrumentos utilizados en los momentos de crisis y/o en emergencia económica ha sido el impuesto temporal al patrimonio a las empresas y a las personas. En el marco de lo consensuado con las empresas se acordó no gravarles el patrimonio a las personas jurídicas.

Ahora bien, dada las bajas tarifas efectivas de tributación a la renta históricamente en el caso de las personas jurídicas (Gráfico 1), es necesario considerar un impuesto al patrimonio, temporal, con cargo a las empresas. Las simulaciones realizadas con los valores patrimoniales de las 10.000 empresas más grandes en Colombia publicadas por la Superintendencia de Sociedades y aplicando las tarifas definidas en el Decreto 4826 de 2010 para liquidar el impuesto al patrimonio, se obtendría un recaudo de \$20 billones en 4 años (\$5 billones/año). Recuérdese que el impuesto se estipuló para ser pagado en 8 cuotas en 4 años, y las tarifas iban entre el 1.0 por ciento para patrimonios entre \$1.000 y \$2.000 millones y del 4.8 por ciento para los mayores a \$5.000 millones. La relación entre el impuesto a pagar respecto a los ingresos brutos sería del 2 por ciento, en promedio.

**Gráfico 1. Tarifa Efectiva de Tributación a la renta de Personas Jurídicas 2000-2010-2019 (%)**

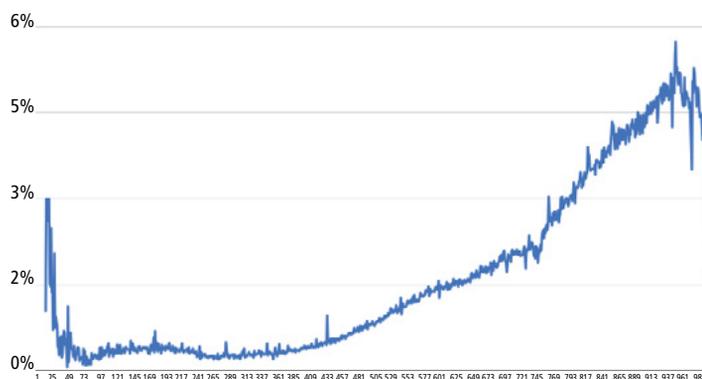


Fuente: Dian. Cálculos propios. Tarifa efectiva=Impuesto a cargo/Ingresos Brutos.

## No gravar al uno por ciento y al uno por mil más rico del país. Mantenerles la actual tarifa efectiva de tributación

En el marco del consenso logrado, se favoreció a cerca de 40 mil personas que pertenecen al uno por ciento y al uno por mil de las personas contribuyentes más ricas del país, puesto que se aprobó no gravar sus patrimonios y a mantenerles los beneficios fiscales actuales, lo cual conduce a protegerles las actuales tarifas efectivas de tributación que oscilan entre el 2 y el 5 por ciento de sus ingresos brutos (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Tasa efectiva de impuesto a la renta de Personas Naturales según percentil de ingreso (ET=Recaudo del impuesto/Ingreso Bruto)**



Este tratamiento no se compadece con los altos niveles de concentración del ingreso y de la riqueza. Es así como el ingreso medio declarado por el 1 por ciento y el uno por mil de las personas naturales más ricas, fue superior 300 y 1.300 veces, respectivamente, al de una persona natural que se encuentra en la menor escala de ingresos. El coeficiente Gini de concentración del ingreso según los registros de la Dian para las personas naturales, es de 0.6159.

En cuanto a la riqueza, el 1 por ciento y el uno por mil de las personas naturales más ricas tiene un patrimonio promedio 700 y 3.700 veces superior, respectivamente, al de una persona natural que pertenece al conglomerado de menor riqueza. El coeficiente Gini de concentración de la riqueza es de 0.6819, lo que ratifica por qué Colombia es uno de los países con mayor concentración del ingreso y la riqueza a nivel regional e internacional.

### **No aumentar la tarifa de tributación a las sucesiones, donaciones y ganancias ocasionales**

En varios países, la tarifa impositiva a las sucesiones y donaciones es progresiva. En el caso de Ecuador la tarifa mínima es del 5 por ciento y la máxima del 35 por ciento. En España el impuesto sobre sucesiones y donaciones

grava los incrementos patrimoniales obtenidos gratuitamente con tarifas progresivas que van desde 7.65 y hasta el 34 por ciento. Este es un impuesto directo que contribuye a redistribuir la riqueza.

En el caso colombiano, se mantuvo la tarifa plana del 10 por ciento a las ganancias ocasionales, que dada las exenciones y descuentos trae con ello una tarifa efectiva de tributación igual al 4 por ciento para las empresas y del 2 por ciento para las personas naturales.

Entre las actividades económicas en las que los ingresos por ganancias ocasionales representan más del 100 de los ingresos brutos, se encuentran la de Reaseguros (121%) y las Actividades de las Casas de Cambio (199%).

En este sentido, resulta necesario plantear un sistema redistributivo como el de Ecuador o España.

## **Paraísos fiscales**

El impacto económico, social, político y tributario de las transacciones económicas realizadas en los paraísos fiscales han llamado la atención de la comunidad internacional. Si bien, no hay una definición precisa de paraíso fiscal ni una lista completa de éstos, se reconoce que tan sólo en Europa se cuenta con Suiza, Luxemburgo, Andorra, Liechtenstein, Mónaco, Gibraltar, Malta, entre otros. En el caso colombiano, el Estatuto Tributario define como paraíso fiscal aquellas “jurisdicciones no cooperantes o de baja o nula imposición” (Parágrafo 4 del artículo 260-7 del ET).

Ahora bien, si se cotejan los países de donde Colombia recibe inversiones, los calificados como paraísos fiscales alcanzan a participar con un 30 por ciento del total en los últimos 5 años. Este porcentaje aumenta sustancialmente si se consideraran algunos estados de los Estados Unidos como Dakota del Sur, Florida, Delaware, Nevada, Wyoming, entre otros, que funcionan como paraísos fiscales.

Adicionalmente, la inversión colombiana en paraísos fiscales, incluyendo los de Estados Unidos, fue cercana al 35 por ciento en 2020.

En el caso de los paraísos fiscales hay gran incertidumbre de lo que pueda suceder al aprobarse una tarifa del 15 por ciento del impuesto mínimo global acordado en el marco de la Oede, en la medida en que ello puede desincentivar a las empresas a hacer uso de sus sucursales en paraísos fiscales para eludir impuestos<sup>16</sup> y no transparentar el origen y destinación de los recursos financieros.

### **Insistencia cuestionable en la aplicación del mecanismo de días sin IVA**

El Gobierno señala que en el consenso alcanzado con algunos agentes sociales se decidió no tocar el IVA. Sin embargo, con la ley aprobada se podrán tener 3 días para la exención del impuesto sobre las ventas (Art. 37). Entre los bienes cubiertos por la exención a este impuesto no se discrimina si se trata de bienes nacionales o importados (Art. 38).

La experiencia observada muestra que las ventas más beneficiadas con la rebaja del IVA se concentran claramente en bienes importados como electrodomésticos, electrónica, computadores y afines, que aparte de impactar negativamente el recaudo tributario no generan mayor empleo ni valor agregado a la economía nacional, por lo que resulta seriamente cuestionable la racionalidad de insistir en una política de dicha naturaleza.

---

16 La mayoría de los investigadores sobre paraísos fiscales señalan que, si bien recurrir a ellos puede estar en el marco de la normatividad y, por tanto, no es necesariamente dudosa la operación; sin embargo, las empresas “fantasmas” registradas en tales paraísos son utilizadas a menudo para evitar o evadir impuestos, o para blanquear ganancias ilícitas. Los evasores utilizan una combinación de cuentas bancarias, empresas ficticias, fideicomisos y fundaciones, a menudo en cabeza de diferentes personas, en uno o más centros financieros extraterritoriales. La elusión es un área legal más gris. Las empresas van más allá, apostando a una baja probabilidad de ser detectadas dada la escasa pericia de las autoridades o gracias a la captura de las mismas administraciones de impuestos. Con la presión existente sobre los paraísos fiscales, se podría prever que el mundo avanza hacia un sistema automático de datos, en línea con el acuerdo de unos 140 países buscando coordinarse alrededor de una tasa impositiva mínima del 15 por ciento. Sin embargo, sería demasiado esperar el cierre de todas las lagunas o vacíos; seguramente, se abrirán nuevos paraísos, además de incrementarse los costos de transacción que sólo puede cubrir especialmente el uno por ciento y el uno por mil de las personas más ricas (<https://www.economist.com/the-economist-explains/2021/10/04/how-do-people-and-companies-avoid-paying-taxes>).

No aprobar la renta básica de emergencia para personas que se encuentran en pobreza y vulnerabilidad monetaria, ni a la nómina de micronegocios

La pobreza monetaria aumentó en 3 millones 552 mil personas en 2020, al pasar de 17 millones 470 mil en 2019 a 21 millones 22 mil en 2020. Así, el 45.2 por ciento de quienes habitan este territorio se encuentra en pobreza. Cada una de ellas tiene que vivir con menos de \$11.000 al día, y los que se encuentran en miseria viven con menos de \$5.000 diarios. De igual manera, el Dane clasifica como vulnerables en términos monetarios a las personas que viven con menos de \$22.000 al día, pero con más de \$11.000. El número de personas que viven en vulnerabilidad monetaria sumaron 15 millones de personas en 2020.

Así pues, en Colombia, el 72.9 por ciento de los habitantes o son pobres o son vulnerables en términos monetarios. Estos valores son superiores en el sector rural (91%) en relación con las cabeceras municipales (67.8%).

En la Encuesta de Calidad de Vida se les preguntó a los hogares si recibieron recursos del programa Familias en Acción (P784S1), el cual tiene por objeto atender personas y hogares en pobreza o en vulnerabilidad. El resultado fue que el programa sólo llega al 8 por ciento de las personas (17% de los hogares) objeto de la política pública. Estos bajos niveles de cobertura se corroboran cuando apenas el 10 por ciento de las personas en pobreza monetaria tuvieron acceso al programa (21% de las familias) y el 5 por ciento (11% de los hogares) en vulnerabilidad monetaria.

En cuanto al programa Adulto mayor (P784S1), cerca de un millón 400 mil personas dicen estar en el programa, de los cuales el 57 por ciento son pobres, el 30 vulnerables y el 11 por ciento de clase media. Como anomalía fragante, hay cerca de 8.500 personas de la clase alta que se encuentran inscritos en el programa.

A los encuestados también se les consultó por las “Ayudas monetarias por la pandemia del coronavirus”, encontrándose que estas intervenciones llegaron aproximadamente a 3 millones de personas, de las cuales el 52

por ciento eran pobres, el 30 vulnerables y el 12 por ciento de la clase media. Unas 15 mil personas de clase alta recibieron esta ayuda. Adicionalmente, unas 400 mil familias señalaron haber recibido otro tipo de ayudas públicas.

En suma, de las transferencias entregadas a los hogares para hacer frente a la pandemia del covid-19, según la ECV, cerca de 16 millones 500 mil personas recibieron por lo menos una ayuda (entre ellas, Familias en acción, Adulto mayor, Jóvenes en acción, Ingreso Solidario). De la población que se encuentra en pobreza monetaria, el 46 por ciento recibió por lo menos una ayuda, y el 34 por ciento de quienes clasifican como vulnerables. Dado el alto número de quienes se encuentran en vulnerabilidad o en pobreza, hay que resaltar que cerca del 30 por ciento de ellas no han recibido ningún tipo de ayuda, equivalente a cerca de 21 millones de personas.

Ante estas deficiencias que presentan los registros administrativos del Estado para focalizar las intervenciones sobre este tipo de poblaciones, es que un millón y medio de personas de la clase media recibieron ayudas durante la pandemia, así como unas 70 mil de la clase alta.

Por ello, la necesidad de universalizar un monto digno de renta básica para quienes viven en pobreza o en vulnerabilidad monetaria.

El costo de erradicar la miseria de Colombia, a través de una intervención pública que complemente los ingresos a través de una transferencia incondicional a las personas que se encuentran en pobreza extrema, de tal forma que su ingreso fuese igual al de la línea de indigencia (\$145.004 mensual por persona), sería del orden de los \$200 mil millones al mes (0.2% del PIB al año). Esta asignación resultaría superior a los \$160 mil mensuales del programa de Ingreso Solidario (\$40 mil por persona para un hogar compuesto por 4 miembros) que se aprobó en la reforma tributaria en referencia.

Con este conjunto de hallazgos se espera dar cuenta de los problemas estructurales que aún pesan sobre nuestro estatuto tributario como de la necesidad que tiene el próximo gobierno de pensar en un proceso de reforma estructural tributaria que cumpla con los principios constitucionales del

Estado Social de Derecho: suficiencia recaudatoria, progresividad, equidad, justicia fiscal, eficiencia.

## **El Registro Único de beneficiario final**

En la reforma se aprobó la definición y el registro de beneficiario final administrado por la Dian e integrado al Registro Único Tributario (RUT). Este hecho es importante dada la opacidad que se presenta a nivel de declarantes, especial pero no exclusivamente de unos tipos de sociedades, así como de aquellos declarantes que no atienden el llamado de la Dian a presentar la declaración de renta con base en la declaración sugerida.

Por ello, resulta conveniente la definición de beneficiario final que se incluyó al Estatuto Tributario: “Entiéndase por beneficiario final la(s) persona(s) natural(es) que finalmente posee(n) o controla(n), directa o indirectamente, a un cliente y/o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción. Incluye también a la(s) persona(s) natural(es) que ejerzan el control efectivo y/o final, directa o indirectamente, sobre una persona jurídica u otra estructura sin personería jurídica” (Art. 16 de la Ley 2155 de 2021).

En este tema es de recalcar, como se mencionó en el capítulo anterior, que más de un 20 por ciento de las PJ inscritas ante la Dian no declaran ingresos gravables, ni pagan salarios, ni contribuciones a la seguridad social, pero que buen número de ellas sí reciben, entre otros, cuantiosos dividendos no constitutivos de renta, brindando un indicio de evasión o elusión con la erosión de la base tributaria que ello implica. Esto aparte de que si la tarifa sobre dividendos repartidos a sociedades, cobrados una sola vez con la primera causación, hubiera sido la del impuesto a la renta de sociedad y no una del 0.084 por ciento en la práctica, el recaudo tributario se hubiera incrementado en un 1 por ciento del PIB al año.

Así, entonces, además de reforzar los programas de auditoría por parte de la administración fiscalizadora y de profundizar en un riguroso tratamiento tributario de las sociedades, en especial de aquellas con un complejo entramado de propiedad y de control por parte de personas naturales y sociedades y/o con cuestionable coherencia entre sus rubros de ingresos

y gastos gravables y no gravables, necesariamente se han de implantar reformas sustanciales en la normatividad sobre la regulación, auditoría y fiscalización de las sociedades, de sus dueños y de las personas naturales y jurídicas que ejerzan su control directo o indirecto, a fin de combatir con efectividad el establecimiento y operación de sociedades tipo refugio o incluso de “fachada” en violación del derecho tributario, comercial y laboral.

### **Recaudo esperado**

De acuerdo con el proyecto de ley de reforma tributaria que radicó en el Congreso de la República, el recaudo esperado permanente ascendería a \$10.6 billones al año distribuidos así (Cuadro 13 de la Exposición de Motivos):

(i) aumento de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para las personas jurídicas al 35 por ciento: \$6.7 billones. No obstante, la simulación realizada con base en la información reportada por la Dian en su página web arroja un valor inferior en más de unos \$2 billones; y

(ii) descuento del ICA de 50 por ciento: \$3.9 billones al año.

Además, se prevé un recorte del gasto público de \$1.9 billones entre 2022 y 2032 (\$0.19 billones por año) y una reducción permanente de la evasión de \$2.7 billones.

Entre las fuentes transitorias (Cuadro 14 de la Exposición de Motivos) se espera un recaudo de \$0.76 billones al año:

(i) impuesto de Normalización Tributaria: 300 mil millones en 2021 y 360 mil millones en 2022, y

(ii) sobretasa financiera del 3 por ciento: 448 mil millones al año, en promedio.

Si bien con este nuevo recaudo se logra reducir el balance primario del Gobierno Nacional Central en el mediano plazo, resulta ser claramente insuficiente no solo para poder contribuir de manera más cierta (en términos probabilísticos dado que algunos de los ingresos esperados resultan hipotéticos sin el

debido sustento requerido en la práctica) y sustancial al ajuste fiscal requerido para enfrentar el déficit estructural de las finanzas públicas, sino además para poder atender las necesidades de la población pobre y vulnerable, así como las nuevas demandas requeridas en el sistema de seguridad social, entre otros.

Ante estas circunstancias, la nueva administración estaría en la obligación de realizar una nueva reforma tributaria en sus primeros cien días de gobierno, deseable sino forzosamente en el marco de un proceso cuatrienal de reforma estructural<sup>17</sup>, si quiere hacer realidad las propuestas que le vaya a presentar a la ciudadanía.

### **A manera de reflexión**

Para concluir, enfatizar que la reforma tributaria recién aprobada no modifica ni altera la estructura tributaria prevaleciente tradicionalmente en el país, que incumple abiertamente los principios constitucionales de equidad, progresividad, eficiencia y transparencia, sin ser redistributiva del ingreso a pesar de que Colombia es uno de los países con mayor desigualdad en el mundo y que por su complejidad y opacidad ante la multitud de tratos preferenciales favorece elevados niveles de evasión y elusión tributarias, por lo que al nuevo gobierno le competará la decisión crucial de avanzar en un proceso de reforma estructural tributaria y del gasto público en un marco programático como el de la implantación de un sistema fiscal profundamente redistributivo, del saneamiento progresivo de las finanzas públicas y del robustecimiento de políticas sociales como requisito para promover tanto la reducción de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad, como la inclusión social y la construcción de una democracia sustantiva y moderna.

Dicho proceso de reforma estructural tributaria ha de ir acompañado con el mejoramiento progresivo del recaudo fiscal de los entes territoriales municipales a partir, entre otros, de la actualización del catastro multipropósito y de un alza en las tarifas del impuesto predial.

---

17 Como se analizó en algún detalle en el anterior capítulo.

## Capítulo 4

### **Una propuesta en torno a la renta básica: De una de emergencia hacia una permanente de ciudadanía**

#### **Antecedentes analíticos**

La implantación de una renta mínima básica para la población especialmente vulnerable sería una política pública no sólo conveniente sino necesaria no sólo en el marco de un Estado social de derecho como lo establece la Carta de 1991, sino incluso bajo la Declaración Universal de los Derechos Humanos –destacándose los derechos a no padecer hambre y a una vida digna, entre otros–, además de ser beneficiosa económica y socialmente en una perspectiva duradera en clave de cohesión e inclusión social, así como de reproducción inter-temporal del capital social, humano y productivo en el país y de la construcción de ciudadanía para una democracia sustantiva moderna.

No obstante, es de resaltar que una política de renta básica o de ingreso mínimo garantizado no basta por sí sola para avanzar decisivamente hacia la inclusión social con una base duradera, sino en el marco de una estrategia integral y comprehensiva con otras políticas públicas que van desde la de educación, salud, vivienda a la laboral y fiscal con miras a ir desmontando raíces de la desigualdad, la exclusión y discriminación –inter-género e inter-generacional–.

De cualquier forma, la renta básica es una política social idónea para contrarrestar efectiva y rápidamente algunos de los impactos sociales y económicos de una profunda crisis económica y social como la reproducida con la pandemia del covid-19 y la estrategia de confinamiento adoptada para reducir la velocidad de contagio y así evitar el colapso del sistema

sanitario, y en particular de la caída de los ingresos de los trabajadores bajo condiciones de informalidad como los cuentapropia que dependen de su trabajo día-a-día y de los que laboran en microempresas informales, que superan al 55 por ciento del mercado de trabajo en el país, además de aquellos empleados formales con bajos ingresos que perdieron su empleo (Garay y Espitia, 2020).

Existen dos tipos de renta básica, a saber: (i) la renta básica de ingresos a los hogares que consiste en una transferencia monetaria incondicional a los que registran una situación de pobreza extrema monetaria, pobreza monetaria y de elevada vulnerabilidad monetaria, y (ii) la renta básica de empleo e ingresos a unidades productivas y de comercialización que reside en un subsidio incondicional a las nóminas de micro y pequeñas empresas, importantes generadoras de empleo aunque gran parte de ellas bajo condiciones de informalidad, para contribuir a su continuidad operativa y la conservación del empleo y del ingreso de sus trabajadores.

En consecuencia, convendría avanzar hacia un robustecimiento de una renta básica de empleo especialmente focalizada hacia las micro y pequeñas empresas, de tal forma que a aquellos trabajadores a quienes les favoreciera el apoyo de nómina y que estuvieran en la población focalizada de la renta básica a hogares en situación de pobreza y pobreza extrema monetarias, se les deduciría el subsidio recibido a través de la nómina del monto de transferencia monetaria que le correspondería en el marco de la renta básica de ingresos para sus respectivos hogares. Así se evitaría un doble favorecimiento a tales hogares, lo que violaría el principio de equidad horizontal que debe regir irrestrictamente en la política social.

De otra parte, la política de renta básica constituye una política de reactivación económica ante su impacto directo sobre el aumento de ingresos de la población en situación de pobreza monetaria e indirectamente sobre la demanda interna, con la consecuente dinamización del aparato productivo doméstico y contención de la pérdida del tejido productivo, aparte de una política de atenuación, aunque parcial, del agravamiento de la desigualdad de ingresos en el país, ya de por sí ostensiblemente crítica al ser una de las más elevadas en el mundo –del 0.54 en diciembre de 2020 según la Enph

del Dane y hasta del 0.61 según declaraciones de renta presentadas ante la Dian para el año 2017 (Garay y Espitia, 2019 y 2021a)–.

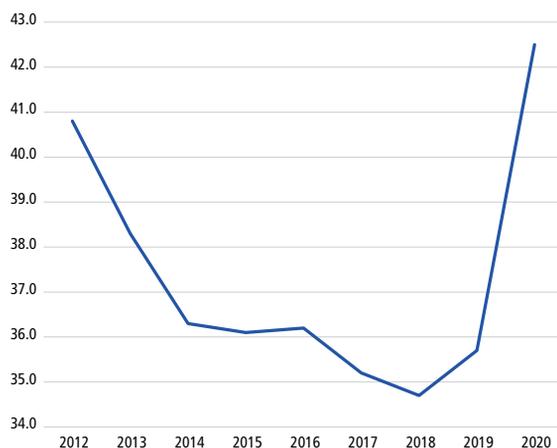
Una razón justificativa adicional de una política pública de renta básica en una situación de crisis como la de la pandemia del covid-19 reside en el principio de solidaridad y corresponsabilidad con aquella población en condición de pobreza y vulnerabilidad monetarias susceptibles de sufrir una drástica caída en sus ingresos ya precarios por la dificultad de realizar su trabajo por cuenta propia y del día-a-día o por la pérdida de sus ocupaciones debido a la recesión de la actividad económica ante la implantación de la estrategia de confinamiento por razones del interés colectivo de la comunidad. Es decir, mediante esta política pública se pretende compensar, al menos en parte, la pérdida de ingresos de la población desfavorecida por su contribución al confinamiento para el control de la pandemia. Se trataría de una política pública para contribuir a una indispensable cohesión social y para evitar una perversa pérdida de tejido social y productivo en una sociedad con elevados niveles de desigualdad y exclusión social como Colombia.

Antes de proseguir no sobra reiterar que la política de renta básica ha de complementarse con otras políticas públicas activas de carácter social y económico como una política de *buffer* de empleo (Garay *et al.*, 2012) con perspectiva “des-patriarcal” y de juventudes –dado que las mujeres y los y las jóvenes han sido los colectivos ya de por sí desaventajados sistémicamente, que han resultado más afectados por la crisis– para la realización de proyectos y programas de, por ejemplo: (i) infraestructura de innegable rentabilidad social y económica como vías secundarias y terciarias, escuelas, acueductos y capacidad sanitaria, y (ii) transición ecológica como reforestación, protección de ecosistemas y fuentes de agua y acuíferos, desarrollo de fuentes alternativas de energía, etcétera, mediante una acción coordinada entre el gobierno nacional y los gobiernos locales y regionales con un realineamiento consecuente de sus presupuestos. Con la característica adicional de que se trataría de actividades que contribuyen a la reactivación de las economías locales y muchas de ellas distinguidas por ser intensivas en la generación de empleo, especialmente de trabajadores y trabajadoras ahora en desocupación o en informalidad (Garay, 2020).

## Crisis social

Una de las expresiones de la crisis social y económica que atraviesa actualmente la sociedad colombiana reside en los muy elevados grados de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad monetarias, en medio de la segunda recesión económica más aguda que se ha observado en el país desde que existen estadísticas confiables, al punto que en apenas 9 meses de pandemia no solo se develaron importantes fracturas estructurales, sino que se agravaron sustancialmente en la medida en que se habría retrocedido en más de una década en reducción de la pobreza y la desigualdad (Gráfico 1). Según lo mencionado, hoy día Colombia se ratifica como uno de los países con mayor desigualdad en el mundo.

**Gráfico 1. Incidencia de la Pobreza Monetaria 2012-2020  
(% de personas)**



**Fuente:** Dane. Cálculos propios.

Como la ha reportado el Dane, la drástica caída de ingresos de amplios grupos poblacionales produjo un aumento de la pobreza monetaria de 35.7 por ciento en diciembre de 2019 a un 42.5 por ciento en diciembre de 2020, llevando a cerca de 5.5 millones de hogares a la pobreza y pobreza extrema monetarias, aparte de otros millones de hogares a una elevada vulnerabili-

dad monetaria<sup>18</sup>. Sin duda, este crecimiento de 6.8 puntos porcentuales en el nivel de pobreza monetaria fue dispar entre hombres y mujeres, regiones y ciudades, agravándose seriamente la situación de las mujeres y en muchas ciudades, centros poblados y zonas rurales.

Ahora bien, teniendo como base los microdatos de la Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad del Dane mediante los cuales se estimó la pobreza monetaria para diciembre de 2020, actualizando las líneas de pobreza y pobreza extrema monetarias en cada uno de los dominios geográficos y considerando la caída del ingreso total de los hogares en cerca de un 10 por ciento en 2020<sup>19</sup>, superior a la caída del PIB, se estima que habría del orden de unos cinco y medio millones de hogares en situación de pobreza monetaria a diciembre de 2020, de los cuales unos dos millones de hogares estarían en situación de pobreza extrema, y cerca de 4.5 millones de hogares en vulnerabilidad monetaria.

Así pues, 36 millones de personas (9.9 millones de hogares) se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad monetarias, es decir, el 73 por ciento del total de la población colombiana. Ello muestra que el aumento de los hogares en situación de pobreza monetaria obedece tanto a la caída del ingreso de los hogares en vulnerabilidad monetaria, como, al menos en parte, al deterioro de los ingresos de la clase media, la cual, desde hace ya varios años, tiende a concentrarse en lo fundamental en el rango bajo del ingreso, colindante con el de los hogares en vulnerabilidad (Gráfico 2). Es una denominada clase media altamente frágil a caer en pobreza o vulnerabilidad monetarias, dada su estructura y nivel de ingresos, así como su alta probabilidad de perder el empleo por causa de una recesión o crisis

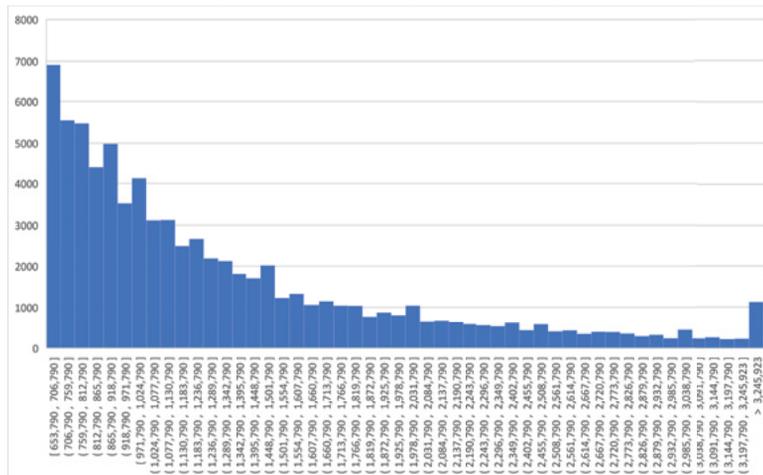
---

18 En este contexto, la línea de pobreza extrema monetaria subió el 5.6 por ciento al pasar de \$137.350 al mes en 2019 a \$145.004 al mes en 2020, y la de pobreza monetaria el 1.2 por ciento al pasar de \$327.674 al mes en 2019 a \$331.668 al mes en 2020. Por supuesto, las líneas de pobreza difieren por dominio geográfico. Por ejemplo, en Bogotá es de \$455.030 al mes, en Cali de \$356.962 al mes y en Santa Marta de \$344.371 al mes.

19 El ingreso per cápita de todos los quintiles se redujo. Hasta del -26.2 por ciento fue la reducción para el quintil de menores ingresos, y del -16.5, -15.6, -13.5 y -10.1 por ciento para los siguientes quintiles por nivel de ingreso, sucesivamente. De igual manera, el Dane reporta que la caída del ingreso per cápita en Bogotá D. C. fue del -50.3 por ciento (Dane. “Caracterización pobreza monetaria y resultados clases sociales 2020”. Mayo 6 de 2021).

económica. Con la pandemia el número de ocupados decreció en cerca de 2.5 millones de personas (diciembre 2019-diciembre 2020), de los cuales el 72 por ciento pertenecía a la denominada clase media.

**Gráfico 2. Distribución del Ingreso por persona de hogares de la denominada clase media**



Fuente: Dane Cálculos propios.

## Propuesta de renta básica de emergencia

Si a cada miembro de todo hogar en pobreza y pobreza extrema monetarias se le entregara una transferencia monetaria incondicional tal que se le garantizara un ingreso monetario equivalente a la línea de pobreza según su correspondiente dominio geográfico, para lo cual se dispondrán transferencias diferenciales promedio por hogar según el número de miembros como requisito para la observancia de un principio de equidad horizontal entre hogares en pobreza monetaria, el costo fiscal bruto de un programa de renta básica a tales hogares ascendería a cerca de un 1.7 por ciento del PIB por semestre –como el segundo semestre de 2021 (Cuadro 1 y Anexo 1).

Sin embargo, es claro que más de medio millón de hogares que se encontraban en situación de vulnerabilidad monetaria a diciembre de 2020 podrían haber caído en situación de pobreza monetaria por la evolución de la pan-

demia en los primeros cuatro meses del presente año, los cuales también debieran ser cubiertos por la renta básica de emergencia, por lo que el costo fiscal bruto del programa podría acercarse hasta un 2.1 por ciento del PIB en un trimestre como el periodo julio a diciembre de 2021 (equivalente a un costo fiscal neto del orden del 1.5 por ciento del PIB).

Sin duda, los datos sobre pobreza monetaria muestran que los programas sociales gubernamentales habrían tenido una contribución positiva en el ingreso per cápita de los hogares beneficiados (de un 11.8 por ciento a nivel nacional, un 8.9 a nivel de las cabeceras y un 20 por ciento a nivel de los centros poblados y rural disperso), con lo cual debiera profundizarse la intervención del Estado con el objeto de reducir los exagerados e inaceptables niveles de pobreza que se están observando en el país. Es claro que la renta básica es una política social activa por demás idónea con ese propósito.

Si se aplicara esta renta básica de emergencia en el segundo semestre de 2021, por ejemplo, la principal fuente de su financiación residiría especialmente en la cuenta de pérdidas de apropiación presupuestal (apropiación vigente—valor de los compromisos), la cual ascendió a \$23.54 billones a finales de 2020, recursos que están a cargo de Minhacienda. Si fuere necesario por no estar disponible la totalidad de esos recursos, otra fuente complementaria consistiría en la emisión de TES, con la opción de su adquisición preferente por parte del Banco de la República, la reducción y reorientación del gasto público no prioritario e incluso la utilización de excedentes financieros de Ecopetrol e Isa, entre otras empresas del Estado, la dedicación de recursos públicos liberados con el mejoramiento del perfil de la deuda pública con la sustitución de deuda mediante contratación de créditos en condiciones más favorables, entre otras fuentes.

En la práctica se trataría de aprobar un programa de renta básica de emergencia para todos los hogares en situación de pobreza extrema y de pobreza no extrema monetarias, además de lo hogares que estando en elevada vulnerabilidad monetaria a diciembre de 2020, hubieran caído posteriormente en situación de pobreza monetaria. Así, el programa tendría una focalización potencial de hasta cerca de 6 millones de hogares.

El escenario de referencia de un programa de renta básica consistiría en una transferencia monetaria incondicional mensual que garantice que todos los miembros de cada hogar focalizado puedan alcanzar la línea de pobreza monetaria, según su respectivo dominio geográfico (el escenario referente del programa se muestra en el Cuadro 1, con base en la distribución del ingreso de los hogares en pobreza extrema y pobreza monetarias como se muestra en los Anexos 2, 3 y 4). Este programa sustituiría los programas sociales existentes de “Familias en Acción”, “Jóvenes en Acción”, “Adulto Mayor” y el de “Ingreso Solidario”, o en caso en que en el corto plazo no hubiere las condiciones políticas para poder hacerlo, sería complementario a los mismos. Es decir, se complementarían las transferencias de tales programas con el monto restante necesario para alcanzar el valor de la transferencia prevista por hogar bajo la política de renta básica de emergencia.

**Cuadro 1. Escenario referente de un Programa Renta Básica de Emergencia  
Valor de las transferencias monetarias mensuales por hogar  
según número de miembros**

Hogares en pobreza extrema				Hogares en pobreza			
Número Personas Hogar	Valor transferencia mensual [\$]	Costo fiscal mensual (miles mill. \$)	Total Número Hogares	Número Personas Hogar	Valor transferencia mensual [\$]	Costo fiscal mensual (miles mill. \$)	Total Número Hogares
1	285.000	58.1	203.880	1	177.000	41.2	232.677
2	543.000	159.1	292.996	2	297.000	136.6	459.843
3	776.000	332.2	428.037	3	404.000	325.4	805.356
4	1.006.000	447.0	444.304	4	530.000	484.0	913.155
5	1.237.000	733.1	592.653	5	697.000	739.1	1.060.440
<b>TOTAL</b>		<b>1.729.5</b>	<b>1.961.869</b>	<b>TOTAL</b>		<b>1.726.3</b>	<b>3.471.473</b>

Fuente: Cálculos propios.

Dicha renta habría de tener al menos una cierta perspectiva de género al destinarse directamente a las mujeres jefes del hogar o responsables del hogar para su administración –pero no en calidad de remuneración ni siquiera de reconocimiento simbólico de las labores no remuneradas de ellas en el hogar y en el cuidado, ya que a propósito vale la pena recordar que la remuneración total de los oficios de hogar y de cuidado por ellas

realizados en el país llegaría a equivaler el 16 por ciento del PIB al año (Garay y Espitia, 2021b)–. No sobra resaltar que más de un tercio de los hogares del país en situación de pobreza monetaria a diciembre de 2020 serían aquellos con jefatura femenina y que cerca de otra quinta parte se trataría de núcleos con cabeza de hogar mixta hombre-mujer, por lo que adoptar una perspectiva de género “a-patriarcal” para la política de renta básica traería algún impacto simbólico y práctico de relevancia para cerca de la mitad de hogares en pobreza monetaria.

Por supuesto, esta medida no agota las posibilidades de ser complementada con otras de transferencia de ingresos en clave “a-patriarcal”, como una transferencia en calidad de resarcimiento, aunque claramente parcial y extemporáneo, del sacrificio asumido con la realización no remunerada de oficios de hogar y de cuidado o la garantía de una pensión digna así no se hubiera cumplido con el periodo de cotización ni con el monto requerido por ley, entre otros.

El costo fiscal bruto del programa de renta básica de emergencia inmediata alcanzaría a un 1.7-2.1 por ciento del PIB para al menos un semestre como el segundo de 2021. A lo cual habría que recalcar que ya se tiene presupuestado un costo fiscal de alrededor del 0.6 por ciento del PIB para el segundo semestre de 2021 por concepto de los programas sociales de “Familias en Acción”, “Jóvenes en Acción” y “Adulto Mayor”, por lo que el costo fiscal neto del programa de renta básica de emergencia inmediata, en su escenario de referencia, sería del orden del 1.1-1.5 por ciento del PIB.

Bajo el escenario de referencia, la transferencia monetaria incondicional promedio ponderada para cada hogar en situación de pobreza monetaria sería de \$636.076 al mes: \$881.557 al mes para el caso de los hogares en situación de pobreza extrema y \$507.652 al mes para el caso de los hogares en situación de pobreza no extrema.

Por supuesto, si como escenario alternativo, por ejemplo, se optara por garantizar al menos un 75 por ciento de la línea de pobreza monetaria para todos los miembros de los hogares en tal situación, con una transferencia promedio ponderada por hogar de \$477.057 al mes, el costo fiscal neto

para un semestre como el segundo del año 2021 variaría entre el 0.8 y el 1.1 por ciento del PIB según se incluyera o no a hogares en vulnerabilidad monetaria a diciembre 2020 pero que habrían podido caer en situación de pobreza monetaria en el 2021<sup>20</sup>.

## **Transición hacia una renta básica de ciudadanía**

En el marco de un Estado social de derecho como el pregonado por la Carta de 1991 y en observancia de derechos fundamentales como los de no padecer hambre y alcanzar una vida considerable como digna, entre otros, ha de transitarse hacia la instauración de una renta básica con carácter de derecho de ciudadanía como una política permanente de Estado. Esta renta consistiría en una transferencia incondicional a hogares que sustituiría las existentes, que variaría según número de miembros por hogar para garantizar un principio de equidad horizontal (como se muestra en el Cuadro 1) y que, como se anotó, convendría ser destinada a las mujeres jefes del hogar o responsables de estos para su administración.

Ahora bien, ante la muy elevada proporción de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad monetarias en un país como Colombia –cercano al 70 por ciento a diciembre de 2020– con el consecuente elevado costo fiscal, resulta necesario proceder a optar por una estricta focalización de la población objetivo con criterio socio-económico que garantice la inclusión de la población objetivo como aquella en situación de pobreza monetaria y en debida consulta con la restricción fiscal macroeconómica, que permita, de manera sustentable a través del tiempo, garantizar el derecho universal a no padecer hambre y a ampliar al máximo realizable el derecho a una vida digna con la erradicación de la pobreza extrema y con la provisión del mayor ingreso posible para aquellos hogares en pobreza no extrema.

Siguiendo los parámetros de la simulación realizada en la anterior sección, sería de prever que si se buscara asegurar la erradicación de la pobreza extrema y que cada uno de los miembros de los hogares en situación de pobreza

---

20 Si otra opción alternativa fuera la de 2/3 la línea de pobreza monetaria, con una transferencia promedio ponderada por hogar en situación de pobreza monetaria de \$426.170 al mes, el costo fiscal neto oscilaría entre el 0.7 y el 1.0 por ciento del PIB.

monetaria recibieran una transferencia incondicional por concepto de renta básica de ciudadanía equivalente al 60 por ciento de la línea individual de pobreza monetaria, por ejemplo –como ingreso mínimo garantizado por miembro de todos y cada uno de los hogares en situación de pobreza–, el costo fiscal neto al año alcanzaría un 1.2 por ciento del PIB –adicional al ya acarreado por los programas de transferencias actualmente existentes ya que serían sustituidos por este programa de renta ciudadana en su calidad de transferencia incondicionada–.

Entre las principales fuentes de financiación se distinguirían la reducción y reorientación del gasto público no prioritario, la utilización de excedentes financieros de Ecopetrol e Isa, entre otras empresas del Estado, la dedicación de recursos públicos liberados con el mejoramiento del perfil de la deuda pública con la sustitución de deuda mediante contratación de créditos en condiciones más favorables,. el uso de una porción del recaudo tributario adicional derivado del inapelable proceso de reforma tributaria estructural a implantarse en el país.

Por supuesto, en la medida en que la economía se fuera recuperando en el periodo pospandémico con la consecuente reducción del desempleo y la pobreza, así como con el aumento paulatino de los ingresos de los hogares, podría modularse la focalización y el costo fiscal a condición de que no se altere su carácter de derecho de ciudadanía y que no se produzca regresividad alguna en el grado de observancia de derechos fundamentales consagrados como uno de los elementos distintivos en el proceso de construcción de un verdadero Estado social de derecho en el país.

## **En torno a un sistema de corresponsabilidad territorial**

La renta básica requerida por la población pobre y vulnerable del país, debe de estar soportada en un sistema de corresponsabilidad inter-territorial que tenga presente la capacidad de generar recursos propios por parte de las entidades territoriales municipales, ya que existe una clara disparidad tanto en la distribución de la población como en la generación de recursos propios. En efecto, Bogotá concentra cerca del 16 por ciento de la población nacional, genera aproximadamente el 25 por ciento del valor agregado

nacional y recauda aproximadamente el 35 por ciento del total de los ingresos fiscales contabilizadas por las entidades territoriales. A su vez, hay 775 municipios que concentran el 45 por ciento de la población, producen el 25 por ciento del valor agregado nacional y recaudan el 18 por ciento de los impuestos municipales.

Se reconoce que Bogotá es una de las economías más importantes del país, no obstante, en términos de ingreso per cápita, hay 74 municipios con niveles superiores al de Bogotá, específicamente por la explotación de recursos naturales no renovables –como minerales, petróleo e hidrocarburos–, pero que no se compadecen con la calidad de vida de sus habitantes, antes por el contrario, como lo han señalado Garay y Espitia (2020), “[...] el IPM (índice de pobreza multidimensional) promedio de municipios eminentemente mineros llega a ser cerca de 1.72 veces mayor que el de municipios eminentemente petroleros, y 2.48 veces mayor que el de regiones no minero-energéticas y hasta 12,4 veces el de Bogotá D.C. en 2018. En otras palabras, al menos hasta 2018 los municipios mineros no han podido acercarse suficientemente a los petroleros, y menos aún a la mayoría de regiones no mineras –en especial Bogotá D.C.–, en términos de no haber logrado todavía unos niveles de pobreza multidimensional claramente inferiores a los observados en 2018”.

Y destacándose entre ellos tres municipios del departamento del Meta con un valor muy superior al de Bogotá, a saber: Puerto Gaitán (31 veces), Castilla la Nueva (18 veces) y Cabuyaro (10 veces). De igual manera, estos tres municipios tienen un ingreso tributario por habitante entre 1.3 y 3.7 veces superior al de Bogotá.

De la misma forma, hay un grupo de otros 16 municipios donde el valor agregado por habitante es tres veces el de la ciudad capital (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Municipios con un valor agregado por habitante tres veces o más superior al de Bogotá D.C.**

Municipio	Municipio
CANTAGALLO	CABUYARO
NOBSA	CASTILLA LA NUEVA
SANTA MARÍA	PUERTO GAITÁN
CALOTO	COTA
BECERRIL	TOCANCIPÁ
LA JAGUA DE IBIRICO	ALBANIA
MANÍ	ACACÍAS
OROCUÉ	BARRANCABERMEJA
SAN LUIS DE PALENQUE	AGUAZUL
TAURAMENA	

Fuente: DNP y Dane. Cálculo de los autores.

Del total de los 74 municipios, sólo 15 de ellos tiene un ingreso tributario por habitante superior al de Bogotá.

De otra parte, hay un grupo de 251 municipios con un valor agregado por habitante que se encuentra entre el 50 y el 100 por ciento del de Bogotá, con la característica de que sólo 7 de ellos tienen unos ingresos tributarios por habitante superior al del Distrito Capital.

En consecuencia, existen 775 municipios que tienen un valor agregado per cápita inferior al 50 por ciento al de Bogotá y que en su conjunto son responsables del 25 por ciento del valor agregado nacional, el mismo nivel que aporta Bogotá (Anexo 5).

Como agravante de lo anterior, resalta el hecho de que se encuentra una correlación significativa pero heterogénea entre el recaudo tributario municipal como proporción de su valor agregado, el valor agregado per cápita y la dependencia de las transferencias [(transferencias + regalías) / ingresos corrientes], según las siguientes categorías municipales: ciudades y aglomeraciones; ciudades y aglomeraciones que son ciudades capital; ciudades intermedias; municipios rurales y municipios rurales dispersos.

En efecto, la dependencia de transferencias y regalías observa una relación negativa y estadísticamente significativa con la presión tributaria municipal para ciudades y aglomeraciones, municipios intermedios y para el total de municipios, ratificándose la existencia del fenómeno denominado como “pereza fiscal”, con la excepción del caso de municipios rurales y municipios rurales dispersos para los que es prácticamente neutra. El mismo tipo de relación se constata con el valor agregado per cápita, aunque en este caso para todos los tipos de municipios: ciudades y aglomeraciones, municipios intermedios, municipios rurales y municipios rurales dispersos, y para el total de municipios. Además, el recaudo tributario municipal como proporción de su valor agregado observa una relación negativa y estadísticamente significativa con el valor agregado per cápita para todos los municipios a excepción de las ciudades y aglomeraciones, lo que pareciera reflejar, al menos en parte, las bajas tasa del impuesto predial y la desactualización catastral en las áreas rurales en el país.

Así, entonces, aparte de la capacidad productiva y de generación de recursos propios, es importante tener presente la distribución del recaudo tributario entre la Nación y las entidades territoriales, para determinar los márgenes de corresponsabilidad para la financiación y los roles institucionales de los entes territoriales para la implantación de una política como la de renta básica de ciudadanía para las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. El gobierno nacional recauda cerca del 81 por ciento de los impuestos en Colombia y tiene las bases gravables más dinámicas, por lo que es al mismo al que le compete la principal responsabilidad con la correspondencia de determinados entes territoriales con una mayor capacidad de generación de recursos tributarios propios, entre los que se encuentran los especializados en la explotación de recursos naturales no renovables.

## ANEXO 1

### Escenario referente de un Programa Renta Básica de Emergencia Valor de las transferencias monetarias mensuales por hogares según número de miembros

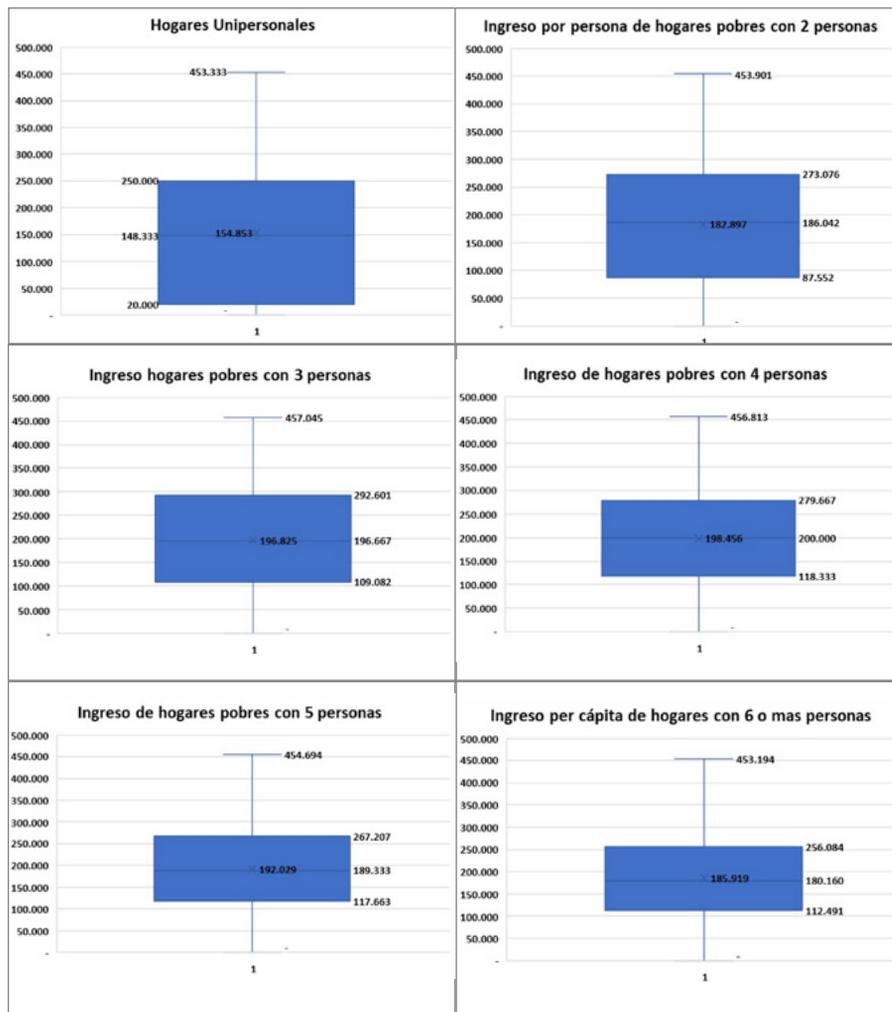
Número de Personas por Hogar	Costo Fiscal-Mes [\$]	Total Número Personas	Total Número Hogares
1	84.311.184.206	436.557	436.557
2	252.998.693.488	1.505.679	752.839
3	555.260.993.210	3.697.180	1.232.393
4	782.296.818.425	5.429.835	1.357.459
5	585.540.775.309	4.172.484	834.497
6	347.427.576.302	2.488.809	414.801
7	199.164.221.872	1.391.148	198.735
8	113.612.727.537	798.121	99.765
9	60.847.462.080	426.304	47.367
10	39.241.358.345	279.848	27.985
11	21.265.182.481	152.589	13.872
12	9.767.999.155	70.372	5.864
13	6.868.495.106	53.473	4.113
14	6.983.263.901	40.729	2.909
15	4.452.877.529	27.397	1.826
16	3.089.231.708	17.578	1.099
17	653.182.526	4.375	257
18	613.153.129	4.064	226
19	457.926.007	3.438	181
20	1.319.487.996	10.140	507
21	67.368.282	380	18
22	49.855.675	337	15
23	35.923.735	167	7
24	137.701.711	490	20
25	106.995.662	662	26
<b>TOTAL</b>	<b>\$3.076.570.455.375</b>	<b>21.012.156</b>	<b>5.433.342</b>

Fuente: Dane (2021). *Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad*. Abril.

Cálculos propios.

## ANEXO 2

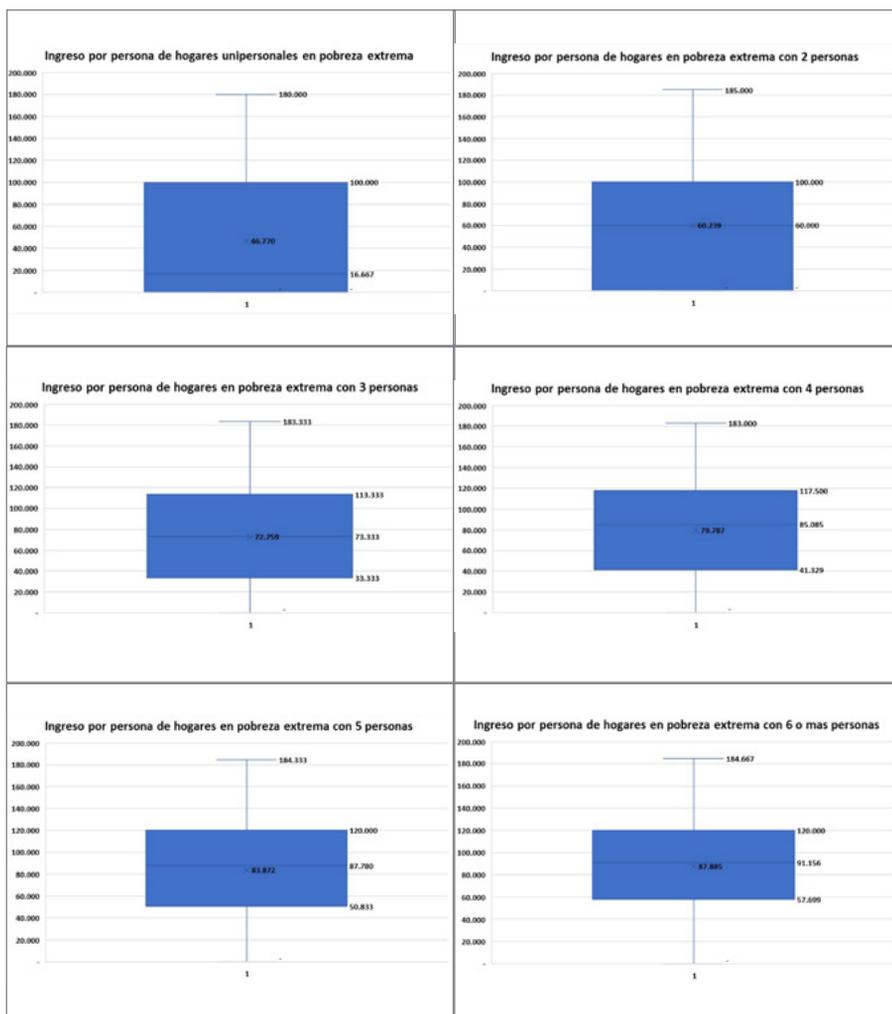
**Diagrama de Caja (Boxplots o box and whiskers) del ingreso per capita para los hogares en situación de pobreza monetaria según número de miembros (diciembre 2020)**



Fuente: Dane. Cálculos propios.

## ANEXO 3

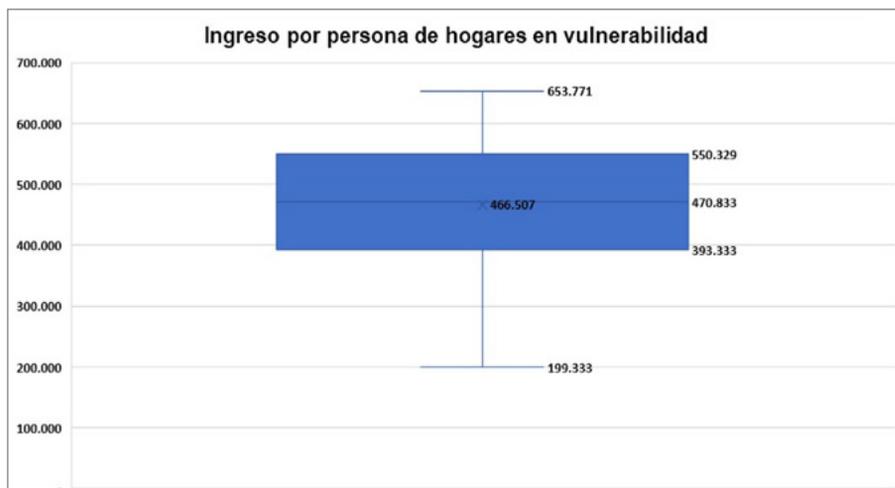
**Diagrama de Caja (Boxplots o box and whiskers) del ingreso per capita para los hogares en situación de pobreza extrema monetaria según número de miembros (diciembre 2020)**



Fuente: Dane. Cálculos propios.

## ANEXO 4

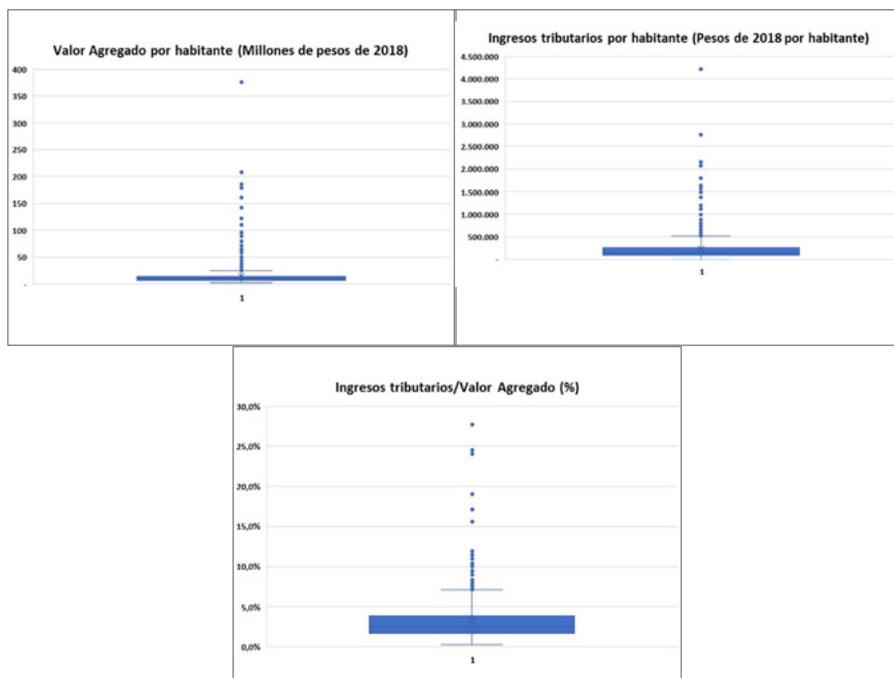
### Diagrama de Caja (Boxplots o box and whiskers) del ingreso per capita para los hogares en situación de vulnerabilidad monetaria (promedio) (diciembre 2020)



Fuente: Dane. Cálculos propios.

## ANEXO 5

### Diagrama de Caja (Boxplots o box and whiskers) para los municipios de Colombia según diferentes indicadores



Fuente: Dane, DNP, Cálculos propios.

## Bibliografía

- Garay, L. J. (2020). *Colombia. Transformaciones estructurales bajo un contexto internacional en transición*. Planeta Paz. Ediciones desde abajo. Bogotá. Agosto.
- Garay, L. J., Moreno, A. M., Mora, A. F. y Velázquez, I. D. (2012). *Colombia: Diálogo pendiente Vol. III. El derecho al trabajo y la política de buffer de empleo*. Planeta Paz. Bogotá. Enero.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). *Medidas sociales y económicas de emergencia ante la pandemia del COVID-19 en Colombia. Visión desde una economía política de inclusión social*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021a). *Concentración de ingresos y gastos de los hogares y Reforma de la Tributación en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Febrero
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021b). *Una contribución empírica para el estudio de la pobreza y la concentración de ingresos de los hogares a nivel territorial en Colombia*. Planeta Paz. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Marzo.

## Capítulo 5

### Una reflexión sobre el modo de desarrollo a raíz de la crisis social y de la reactivación macroeconómica actuales en Colombia

#### Contexto internacional

Con la pandemia del covid-19 la economía mundial se desplomó en el año 2020. En efecto, el PIB mundial decreció en un -3.5 por ciento, y un -6.8 por ciento en el caso de Colombia, después de haber alcanzado tasas de crecimiento del 2.8 y 2.9 por ciento, respectivamente, en el bienio 2018-2019 (Cuadro 1). Este revés produjo una reducción sustancial del PIB por habitante, al punto que en el año 2020, de acuerdo con el Banco Mundial, cayó en un -4.4 por ciento a nivel mundial, -8.9 por ciento en la India, -5.1 por ciento en los países de la Oede, -3.8 por ciento en Estados Unidos, -7.5 por ciento en América Latina y el Caribe, -7.8 por ciento en Colombia, en contraste con el caso de China que creció un +2.0 por ciento. Estas caídas del PIB por habitante son las mayores observadas desde la Gran Depresión y superan claramente las registradas en la pasada crisis financiera a finales de la primera década del presente siglo o durante la crisis de la deuda en América Latina y el Caribe a mediados de los ochenta del siglo pasado (Gráfico 1).

Sin embargo, en lo corrido del año 2021, las diferentes economías del mundo registran diferentes ritmos de recuperación. Es posible constatar que el nivel de recuperación está asociado tanto con el apoyo gubernamental brindado durante la crisis pandémica como con el avance del proceso de vacunación. En efecto, como señala la Oede (2021): “En muchas economías avanzadas, cada vez son más las personas vacunadas, el estímulo del gobierno está contribuyendo a impulsar la demanda y las empresas se están adaptando mejor a las restricciones impuestas para contener la propagación del virus.

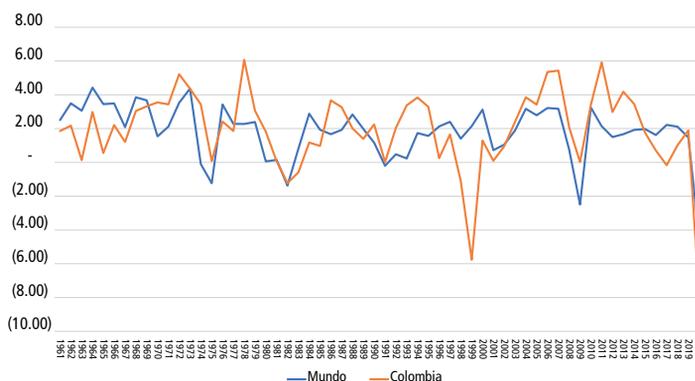
Pero en el resto del mundo, incluidas numerosas economías emergentes en las que el acceso a vacunas y la capacidad de apoyo del gobierno son limitados, la recuperación económica será modesta”. Así, por ejemplo, en la zona euro el crecimiento en el segundo trimestre de 2021 fue de 14,3 por ciento, y del 6.6 por ciento en Estados Unidos.

**Cuadro 1. Tasa de crecimiento real de la economía mundial en el periodo 2018-2020 (%)**

PIB real	2018	2019	2020
Mundo	3,2	2,5	-3,5
Economías avanzadas	2,3	1,6	-4,7
Estados Unidos	3,0	2,2	-3,5
Zona Euro	1,9	1,3	-6,6
Japón	0,6	0,0	-4,7
China	6,8	6,0	2,3
América Latina y el Caribe	1,8	0,9	-6,5
Brasil	1,8	1,4	-4,1
México	2,2	-0,2	-8,3
Argentina	-2,6	-2,1	-9,9
Colombia	2,6	3,3	-6,8

Fuente: Banco Mundial

**Gráfico 1. Tasa de crecimiento del PIB por habitante mundial y de Colombia en el periodo 1961-2020 (%)**



Fuente: Banco Mundial.

## **En torno al crecimiento económico de Colombia en el año 2021**

### *Persistencia de la elevada desigualdad de ingresos laborales*

En Colombia el crecimiento económico del primer y segundo trimestres del año 2021 fue de 1.1 y 17.6 por ciento, respectivamente, para un crecimiento semestral de 8.8 por ciento. El crecimiento del tercer trimestre fue de 13.2 por ciento –inferior en una cuarta parte respecto del observado en el segundo trimestre– para un crecimiento interanual del 10.3 por ciento. No obstante, con respecto al PIB del tercer trimestre de 2019 el crecimiento alcanza apenas un 2.1 por ciento. Ello al punto de que el PIB por habitante en el tercer trimestre de 2021 aún es inferior al correspondiente de 2019 en un 0.62 por ciento.

Con el agravante de que se mantienen los elevados niveles de desigualdad –que resultaron agudizados con la pandemia–, como en el caso del ingreso laboral, por ejemplo, como una consecuencia del modo de desarrollo caracterizado por una muy alta informalidad, salarios e ingresos precarios para la mayoría de la población ocupada, entre otros. Actualmente, el 50 por ciento de los ocupados con menores ingresos, es decir 10 millones 846 mil 100 ocupados, reciben el 16 por ciento del ingreso laboral total en el país, mientras que el 1 por ciento con los ingresos laborales más altos (217 mil 849 ocupados) concentra el 12 por ciento.

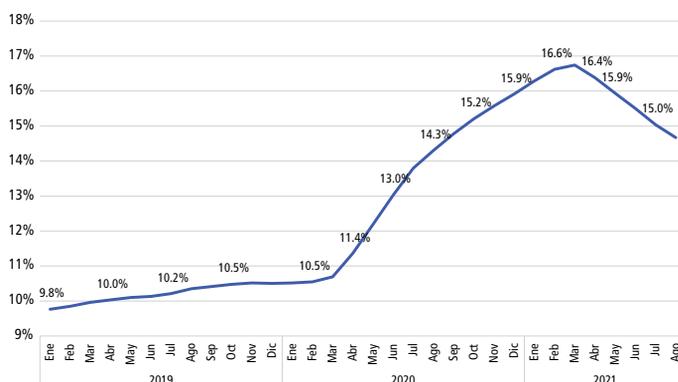
De acuerdo con los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (Geih) del Dane, antes de la pandemia, a diciembre de 2019, el coeficiente de Gini de los ingresos laborales era de 0,5081. Con la irrupción de la pandemia a agosto de 2020 alcanzó 0,5389 y en el tercer trimestre de 2021, en medio de la recuperación, continuó siendo muy elevada la concentración de ingresos salariales en relación a 2019 con un nivel de 0,5238. En ese orden de ideas, los altos crecimientos económicos del segundo y del tercer trimestres no han logrado todavía contrarrestar la agudización de la inequidad observada con la pandemia.

### *Mantenimiento de altas tasas de desempleo abierto y de inactividad*

Aún más, la reactivación económica de 2021 no se ve reflejada en la evolución de la tasa de desempleo, la cual se ubicaba en el 14.4 por ciento en septiembre de 2021 (Gráfico 2). Del millón 998 mil empleos perdidos en septiembre de 2020 respecto al mismo mes del año anterior, en septiembre de 2021 se habían recuperado cerca de un millón 497 mil, teniendo todavía cerca de 500 mil nuevos desempleados respecto a los que se tenían en septiembre de 2019. Pero con el grave ingrediente adicional de que el número de inactivos ha aumentado en un millón 41 mil personas entre los meses de septiembre de 2019 y de 2021.

En consecuencia, en estos dos años en referencia se ha agudizado la precariedad de ingresos de más de un millón y medio de personas –y sus respectivos hogares– que han sufrido el desempleo abierto o que han caído en inactividad económica, sin que hayan podido recuperar ingresos laborales –mujeres en una alta proporción debido a las mayores exigencias sufridas para el ejercicio de oficios de hogar y de labores de cuidado en medio de la pandemia–.

**Gráfico 2. Tasa de desempleo anual (%)  
(enero 2019-agosto2021)**



### *Aún no se recupera el nivel de ocupación de prepandemia*

La tasa de desempleo anual a octubre de 2021 fue de 14.1%, 1.1 puntos porcentuales menos que hace un año, pero 3.6 puntos porcentuales más que hace dos años (antes de la irrupción de la pandemia). De acuerdo con las cifras de empleo del Dane para el mes de octubre de 2021, el número de ocupados en octubre de 2019 era superior en 685 mil personas y el de desocupados inferior en 467 mil personas, en tanto que las personas inactivas un millón 222 mil menos. Ahora bien, el 52% de las personas inactivas corresponde a mujeres y el 48% restante a hombres, y el aumento del número de inactivos con respecto a antes de la pandemia ha sido del 75% en el caso de mujeres en comparación con el 25% en el de hombres.

Así pues, la reactivación económica está todavía en deuda con el enganche de las personas inactivas, así como la generación de cerca de 685 mil empleos, para llegar a los niveles de ocupación que había antes de la pandemia, además de reducir sensiblemente el problema estructural de informalidad con más del 50% de las personas ocupadas que no cuentan con contrato y más de un 15% con contrato oral, bajo condiciones precarias de trabajo (sin seguridad social, sin contratos estables de trabajo, con asignaciones salariales inferiores al mínimo legal vigente, con jornadas de trabajo más extendidas que las estipuladas legalmente, entre otras).

### *Restringida composición sectorial del crecimiento*

Las actividades que mayor contribución han tenido en el crecimiento del PIB durante lo corrido del presente año, son: Alojamiento y servicios de comida que creció un 62 por ciento respecto al 2020; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios (40%); coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles; fabricación de sustancias y productos químicos (18%); actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales (17%); reparación de vehículos automotores y motocicletas (15%); comercio al por mayor y al por menor (14.7%); transporte y almacenamiento (14%); actividades profesionales, científicas y técnicas (9.4 %), y actividades de servicios administrativos y de apoyo (9%).

No sobra destacar que las actividades manufactureras y agropecuarias no se encuentran incluidas entre las de mayor crecimiento en los tres primeros trimestres de 2021, lo que resulta por demás diciente del modo del proceso de reactivación económica hasta ahora observado en el país.

Ello parece ser corroborado por el hecho de que la balanza comercial alcanzó un déficit de US\$9.523 millones en comparación con US\$6.177 y 6.890 millones en igual periodo de 2020 y 2019, respectivamente, y con un marcado incremento en el valor de importaciones, especialmente de manufacturas (representando cerca del 76 por ciento del valor total de importaciones) y alimentos y bebidas (con otra participación del 15%).

Entre las características destacadas de algunos de estos sectores como, por ejemplo, los de servicios de comida, reparación de vehículos, y otras actividades de servicios y actividades de comercio al por menor, se encuentran el alto grado de informalidad, así como la modalidad de contratación. Un factor dinamizador de dichas actividades ha sido el aumento de la demanda de los hogares que se había restringido con la irrupción de la pandemia en 2020.

Ahora bien, otros de los sectores –como el de refinación de petróleo y combustibles– se caracterizan porque su crecimiento responde, en particular en el corto plazo, a aumentos en los precios en el mercado internacional sin que ello implique un importante efecto directo sobre el aumento del número de empleados directos –aparte de que se distinguen por ser altamente intensivos en capital–.

De ahí que no era de prever, al menos en principio, que este tipo de crecimiento sectorial redujera en el corto plazo la elevada precariedad laboral de los ocupados, como se muestra adelante, ni que se disminuyera con mayor rapidez la tasa de desempleo e inactividad laboral, como se ilustró previamente.

Además, debe resaltarse que ambas fuentes de crecimiento observadas en los tres primeros trimestres de 2021: aumento de la demanda de los hogares (cercana al 20%) y del precio internacional del petróleo, y salvo eventos no previstos hasta ahora, no mantendrían el mismo dinamismo el año entrante 2022, por lo que se requerirán otros factores dinamizadores

del crecimiento para asegurar la profundización de una reactivación que contribuya a superar lo más pronto posible al menos la crisis agudizada por la pandemia en los nueve últimos meses del año 2020.

### *Persistente precarización laboral*

Del total de ocupados(as) a septiembre de 2021, el 53 por ciento dice tener contrato y el restante 47 por ciento no. Y entre los 11 millones 535 mil 958 con contrato, el 37 por ciento tiene contrato verbal y el otro 63 por ciento escrito. De los ocupados(as) que no tienen contrato, el 86 por ciento son trabajadores por cuenta propia. De igual manera, del total de ocupados(as), tan sólo el 34 por ciento dice estar cotizando a un fondo de pensiones, y del total de quienes tienen contrato el 63 por ciento cotiza a pensiones.

Así, entonces, el 41 por ciento de los ocupados son trabajadores(as) por cuenta propia en condiciones de informalidad, aparte de otro 7 por ciento que tampoco cuenta con contrato laboral. Además, otro 20 por ciento de los ocupados(as) labora bajo contrato verbal, por lo que cerca del 70 por ciento de los ocupados(as) en el país no cuenta con las debidas garantías prestacionales. Y ello se agrava aún más con el deterioro en los ingresos laborales de las personas ocupadas, como el que ha ocurrido entre agosto de 2021 y agosto de 2019 e incluso diciembre de 2019.

### *Deterioro de ingresos laborales de los y las ocupados(as)*

La Gran Encuesta Integrada de Hogares consulta mensualmente sobre el ingreso laboral de las personas ocupadas. Con base en los microdatos se presenta la evolución de los ingresos para los años 2019, 2020 y 2021: prepandemia, pandemia y transición postpandemia.

El ingreso laboral promedio de los ocupados(as) en agosto de 2020 se redujo en un 18.2 por ciento respecto al mes de diciembre de 2019. Aunque para el mes de agosto de 2021 dicho ingreso promedio había ascendido a 20.9 por ciento respecto al del mismo mes del año 2020, el ingreso laboral promedio de agosto de 2021 aún se encontraba un 1.1 por ciento por debajo del respectivo mes de diciembre de 2019.

Al clasificar los ingresos laborales de las personas ocupadas con base en la metodología utilizada por el Dane en pobres (ingreso diario de \$11 mil), vulnerables (\$22 mil/día), clase media (entre \$653.781 y \$3'520.360 al mes) y clase alta (ingresos mensuales superiores a \$3'520.360), se tiene que los ocupados en situación de pobreza aumentó en un millón 100 mil personas dado que su ingreso laboral promedio se redujo en un 9.2 por ciento entre diciembre de 2019 y agosto de 2020.

La reducción más importante, en número, en tal periodo se dio en la clase media, la cual se contrajo en cerca de dos millones 400 mil personas. Algunas de ellas se mantuvieron laborando en la vulnerabilidad o en la pobreza, mientras que otras fueron expulsadas al desempleo. Cabe anotar que en diciembre de 2019, cerca del 78 por ciento de la clase media tenía un ingreso laboral inferior a un millón y medio de pesos mensuales, y 50 por ciento uno igual a un millón de pesos, develando la alta fragilidad de estas personas a caer en la vulnerabilidad o en la pobreza en una situación de crisis como la vivida con la pandemia del covid-19.

Ahora bien, en lo que va corrido del año 2021, la recuperación de los ingresos laborales promedio ha sido relativamente más favorable o bien para quienes se encuentran en los niveles bajos de ingreso, en situación de pobreza, con un aumento del 6.6 por ciento, pero claramente insuficiente en la medida en que se había reducido en un 9.2 por ciento entre diciembre de 2019 y agosto de 2020, o bien para los de mayores ingresos (con uno del 5 %). Entre tanto, los ingresos de la clase media tan sólo han crecido un 0,8 por ciento y un 1,1 por ciento en el caso de ocupados(as) en situación de vulnerabilidad.

### *Acentuación de la brecha de ingresos laborales promedio entre hombres y mujeres*

Entre agosto de 2020 y agosto de 2021 el número de ocupados a nivel nacional aumentó en un 10.1 por ciento, ascendiendo de 19 millones 696 mil 982 a 21 millones 692 mil 454 personas, en tanto que el ingreso total registrado por los ocupados se incrementó en un 20.9 por ciento, al pasar de 18.1 billones de pesos mensuales en 2020 a 21.9 billones en 2021, por lo que el ingreso promedio tuvo una tasa de crecimiento interanual del 9.8 por ciento (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Evolución de la ocupación y los ingresos laborales según género y por clases sociales (agosto 2021-agosto 2020)**

GÉNERO	OCUPADOS 2020	INGRESO LABORAL 2020 (MILL. \$)	INGRESO PROMED. 2020	OCU-PADOS 2021	INGRESO LABORAL 2021 (MILL. \$)	INGRES PROM. 2021	TASA CREC. ING. PROM	TASA CRECIM. OCUPA-DOS	TASA CRECIM ING*FE
CLASE ALTA	638.408	3.939.152	6.170.274	783.750	5.080.112	6.481.804	5,0%	22,8%	29,0%
Hombre 1	358.615	2.380.933	6.639.246	481.179	3.084.233	6.409.743	-3,5%	34,2%	29,5%
Mujer 2	279.793	1.558.219	5.569.186	302.571	1.995.879	6.596.403	18,4%	8,1%	28,1%
CLASE MEDIA	9.516.180	11.882.297	1.248.641	11.419.465	14.366.924	1.258.108	0,8%	20,0%	20,9%
Hombre 1	6.276.251	7.629.554	1.215.623	7.434.104	9.170.928	1.233.629	1,5%	18,4%	20,2%
Mujer 2	3.239.929	4.252.742	1.312.603	3.985.360	5.195.995	1.303.771	-0,7%	23,0%	22,2%
POBREZA	6.206.737	668.048	107.633	5.876.687	674.388	114.757	6,6%	-5,3%	0,9%
Hombre 1	3.251.784	387.817	119.263	2.846.043	345.979	121.565	1,9%	-12,5%	-10,8%
Mujer 2	2.954.953	280.230	94.834	3.030.644	328.408	108.363	14,3%	2,6%	17,2%
VULNERABLE	3.335.657	1.622.574	486.433	3.612.552	1.777.102	491.924	1,1%	8,3%	9,5%
Hombre 1	2.261.443	1.105.407	488.806	2.303.186	1.146.957	497.987	1,9%	1,8%	3,8%
Mujer 2	1.074.214	517.166	481.437	1.309.366	630.145	481.260	0,0%	21,9%	21,8%
TOTAL GENERAL	19.696.982	18.112.072	919.535	21.692.454	21.898.528	1.009.500	9,8%	10,1%	20,9%
Hombre 1	12.148.093	11.503.713	946.956	13.064.512	13.748.099	1.052.324	11,1%	7,5%	19,5%
Mujer 2	7.548.889	6.608.359	875.408	8.627.942	8.150.428	944.655	7,9%	14,3%	23,3%

Fuente: Dane. Cálculos de los autores.

Si se desglosa esta composición a nivel de hombres y mujeres se observa que la tasa de crecimiento de la ocupación de mujeres fue superior en cerca de 7 puntos porcentuales respecto a la de hombres (14.3% vs 7.5%), en sentido contrario a la tasa de crecimiento del ingreso promedio que fue mayor en el caso de los hombres por más de 3 puntos porcentuales (11% vs 7.9%). De esta forma, se tiende a acentuar la brecha de ingresos laborales promedio entre hombres y mujeres en pleno proceso de reactivación económica en el presente año.

Ahora bien, si este mismo análisis se realiza a nivel de las clases según nivel de ingresos se observa que para la clase media y el colectivo en situación de

vulnerabilidad monetaria, las mujeres tuvieron un crecimiento en ocupación significativamente mayor que en su ingreso promedio (23.0 y 21.9 por ciento vs -0,7 y 0.0%) y en tal medida que llega a explicar en su totalidad el crecimiento en el valor total de sus ingresos laborales, mientras que en el caso de los hombres de clase media el crecimiento en ocupación explica en cerca del 90 por ciento el aumento del valor de los ingresos recibidos (del 20.2%), a diferencia de aquellos en situación de vulnerabilidad monetaria en cuyo caso el crecimiento en ingresos laborales totales (3.8%) se explica proporcionalmente entre aumentos tanto de ocupación como de ingreso promedio (1.8 y 1.9%, respectivamente).

Así, entonces, las mujeres de clase media y en situación de vulnerabilidad monetaria observaron tasas de crecimiento de su ocupación en más del 20 por ciento en el periodo en referencia, con un estancamiento de su ingreso laboral promedio, en contraste con un aumento de su ingreso promedio del 1 por ciento en el caso de hombres pertenecientes a dichas clases.

En el caso del colectivo de personas en situación de pobreza monetaria es de resaltar que para las mujeres la tasa de crecimiento de sus ingresos laborales totales (del 17.2%) es explicada en más del 83 por ciento por el crecimiento del ingreso promedio (del 14.3%), en marcado contraste con los hombres para quienes se observó una caída de ingresos laborales totales del -10.8 por ciento, explicada casi en su totalidad por la baja en su nivel de ocupación (del -12.5%).

En abierto contraste con los demás casos de mujeres ocupadas, específicamente aquellas en situación de pobreza monetaria han visto aumentar su ingreso laboral promedio a una tasa del 14.3 por ciento en el periodo agosto 2020 - agosto de 2021, pero a pesar de ello todavía sufriendo una brecha de más del 11 por ciento respecto al ingreso laboral promedio de los hombres ocupados en situación de pobreza monetaria.

## **A modo de reflexión**

En consecuencia, un patrón de crecimiento económico como el registrado con la reactivación en los tres primeros trimestres del año 2021, se carac-

teriza porque no llega a la mayoría de la población colombiana ni por la vía del empleo ni de los ingresos, además de perpetuar tanto la fragilidad del sistema de protección y seguridad social como la precariedad del sistema laboral bajo el cual se encuentra laborando la mayoría de ocupados en Colombia.

Sin duda, se requiere implantar diversas medidas de política pública para así poder asegurar con la mayor celeridad posible no sólo la reversión del agravamiento de la pobreza y la desigualdad observadas en los primeros nueve meses de la pandemia del covid-19 –al punto que se retrocedió en 11 y 13 años los avances paulatinos en la reducción de estos dos graves flagelos de la sociedad colombiana–, sino además la sustancial reducción de sus inaceptables niveles previos a la pandemia.

Ante estas circunstancias, resalta una vez más la necesidad de repensar el modelo y modo de desarrollo que ha de promoverse en el país en clave de inclusión y cohesión sociales, de un Estado social de derecho y de una democracia sustantiva moderna y deliberativa en el marco de la Constitución de 1991.

Para la diagramación se utilizaron los caracteres  
Georgia, Frutiger y Times New Roman  
Diciembre de 2021

El conocimiento es un bien de la humanidad.  
Todos los seres humanos deben acceder al saber.  
Cultivarlo es responsabilidad de todos.





Embajada de Noruega  
Bogotá



Esta publicación ha sido realizada gracias al convenio COL-20/0007 apoyado a CDPAZ-Planeta Paz por la Embajada de Noruega en Bogotá. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores y de Planeta Paz, y bajo ninguna circunstancia debe considerarse que refleja la posición de la Embajada.

ISBN: 978-958-56166-9-1

