



BOLETÍN #1

# OBSERVATORIO DE DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL

DICIEMBRE 2019

---

1. Un concepto amplio de sostenibilidad fiscal

---

2. ¿Quiénes se benefician de la devolución del IVA?

---

3. Autonomía para entidades territoriales

---

4. Desigualdad y democracia



**ODEPS**

Observatorio de desarrollo y política social

Universidad  
**Externado**  
de Colombia

# COLOMBIA NECESITA DISCUTIR CON CALMA Y EN DETALLE SU POLÍTICA PÚBLICA

Las movilizaciones sociales y los problemas de orden público que vive el país responden a una insatisfacción de la ciudadanía con la propuesta e implementación de la política pública. Prima entre la población y porqué no, entre la academia, la percepción de una desconexión entre el accionar del gobierno y las necesidades de los colombianos. Esta primera edición del boletín del Observatorio de Desarrollo y Política Social (ODEPS) busca, en medio de esta coyuntura, ser un escenario de divulgación del análisis de problemas de actualidad en los que los investigadores del Observatorio han venido trabajando. Nuestra agenda de investigación, que abarca temas fiscales, políticos y jurisprudenciales, cuenta con un común denominador: Desarrollo y Política Social.

## **"Colombia recauda poco y así mismo no gasta de acuerdo con sus metas de desarrollo"**

En la primera sección del boletín se plantea la introducción de un concepto amplio de sostenibilidad fiscal, que contemple no solo medidas de austeridad, sino también la reestructuración del recaudo. Colombia recauda poco y así mismo no gasta de acuerdo con sus metas de desarrollo y crecimiento. La segunda sección evalúa el potencial impacto de la devolución del IVA propuesta en la Ley de Crecimiento Económico (nueva Reforma Tributaria). Haciendo uso del modelo de microsimulación COLMOD, se encuentra que la política costaría \$2.18 billones anuales e implicaría una leve mejora de algunos indicadores de desarrollo. Dada la ausencia de focalización de los recursos, la misma no es lo suficientemente progresiva.

La relación entre la nación y los territorios se encuentra presente en la discusión de la tercera sección, la cual gira en torno a la contribución por el servicio de estacionamiento o parqueo en vía creada por la Ley 1955. En ésta, se hace énfasis en cómo la política pública ha de ser diseñada con una coherencia normativa en todo el territorio, en tanto una institucionalidad atomizada e incomunicada es ineficiente. En la última sección se presentan resultados preliminares de una investigación sobre la relación entre las privaciones de los hogares (en las que las necesidades de gasto gubernamental son evidentes) y la fortaleza misma de la democracia.

El descontento observado necesita ser canalizado en propuestas, para éstas, la desagregación en problemas puntuales ayuda a iniciar el debate. Aquí se estudian algunos con una premisa que se considera transversal: Colombia necesita discutir con calma y en detalle sus políticas públicas. Por medio de éstas se resuelven o profundizan los problemas sociales. Cambiar esta realidad es urgente y requiere un enorme liderazgo político.



## UN CONCEPTO AMPLIO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL

Colombia requiere aumentar el recaudo tributario y así mismo replantear su estructura de gasto para gastar más y hacerlo mejor. La Tabla 1 ilustra de manera precisa el argumento. Uno de los grandes logros del Gobierno Santos fue la entrada de Colombia al grupo de países que se han denominado como de buenas prácticas. Esta membresía les ha permitido a los analistas y al país ver de manera más clara cuán lejos nos encontramos de tener los niveles de vida que tienen estos países de referencia. Por un lado, sin contar a Colombia y Chile, en promedio los países de la OCDE reducen el coeficiente de Gini de ingresos en 11 puntos porcentuales, América Latina lo hace en 3 puntos porcentuales, Colombia lo mueve apenas 1 punto porcentual. Esta medida se ha constituido con el paso del tiempo y de manera tácita en un referente de desempeño a nivel global. La desigualdad es perjudicial tanto para el crecimiento como para el desarrollo económico.

**TABLA 1. GASTO PÚBLICO E INGRESOS FISCALES COMO PORCENTAJE DEL PIB Y COEFICIENTE DE GINI PARA COLOMBIA Y PAÍSES DE LA OCDE, 2017 O ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE**

País	Gasto social (% PIB)	Ingresos fiscales (% PIB)	Gini antes de impuestos y transferencias	Gini después de impuestos y transferencias
Francia	31,2	23,81	0,452	0,296
Suecia	26,1	27,85	0,365	0,273
Alemania	25,1	11,36	0,415	0,301
España	23,7	13,81	0,461	0,343
Reino Unido	20,6	25,72	0,454	0,348
Estados Unidos	18,7	11,95	0,469	0,385
<b>Colombia</b>	<b>15,16</b>	<b>15,19</b>	<b>0,483</b>	<b>0,476</b>
Chile	10,9	17,42	0,476	0,453

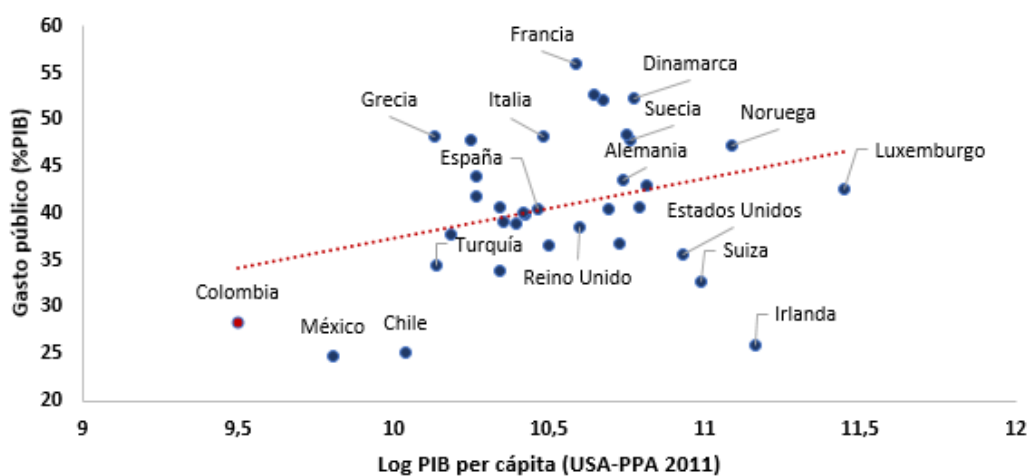
**Fuentes:** Para Gini antes y después de impuestos: Base de datos de distribución de ingresos y de pobreza (OCDE). Para ingresos fiscales: Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial). Para gasto social: Base de datos de gasto social (OCDE).

La desigualdad de ingresos se reduce por medio de los impuestos y las transferencias. Esto es, el recaudo tributario y el gasto público. Una política fiscal exitosa es aquella que logra su objetivo redistributivo y es coherente con el crecimiento económico. Es decir, logra que la población de menores recursos obtenga una porción un poco mayor de la torta y así mismo provee incentivos para que la iniciativa privada continúe creciendo en el país.

Por años, la política económica del país se ha concentrado en estos incentivos haciendo énfasis en lo costoso que resulta pagar impuestos, y olvidando la necesidad que tiene el mercado del Estado para funcionar, al igual que el objetivo redistributivo que tiene éste último. No obstante, como referente, el promedio de ingresos tributarios como porcentaje de PIB para los países de la OCDE es de 19%, con países que superan incluso el 30%, como es el caso de Francia. Colombia no llega al 16%. En Colombia se puede tributar más y se puede hacer mejor.

Por el lado del gasto, en promedio, los países de la OCDE tienen un gasto público como porcentaje del PIB de 44%, en América Latina es de 31% y para Colombia es de 28,52%. En términos del gasto social como porcentaje del PIB, los países de la OCDE dedican en promedio 28%, mientras que América Latina gasta apenas un 12% y Colombia se encuentra ligeramente por encima del promedio de la región. Como lo indica la Gráfica 1, mayores niveles de gasto son necesarios si la política económica nacional quiere alcanzar los resultados que obtienen los países de referencia.

**GRÁFICA 1. GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO GENERAL Y PIB PER CÁPITA AJUSTADO POR PPA - 2018, OCDE**



**Fuente:** WEO (FMI) e Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial).

El artículo 334 de la constitución establece de manera explícita que es el Estado quien debe dirigir la economía y, guiado por el principio de sostenibilidad fiscal, atender el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. La sostenibilidad fiscal de manera recurrente se ha entendido como recorte del gasto y austeridad, objetivos fallidos del gobierno Santos y del actual. Todos los esfuerzos en mejorar la eficiencia del gasto son bienvenidos y tienen que implementarse, no obstante, Colombia necesita gastar más y la insistencia en la austeridad y la evasión en la discusión tributaria aplaza lo importante para darle preponderancia a la financiación del corto plazo.

### Referencias

(2019), *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2019*, OECD Publishing, París, [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-oecd-colombia-2019\\_805f2a79-es](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-oecd-colombia-2019_805f2a79-es)

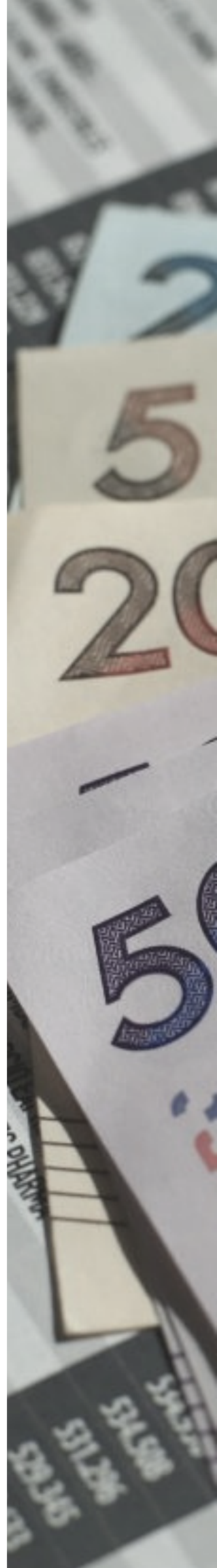
OECD (2019), "Social Expenditure: Aggregated data", *OECD Social and Welfare Statistics (database)*, <https://doi.org/10.1787/data-00166-en>



DAVID RODRÍGUEZ  
Y FEDERICO CORREDOR

## ¿CUÁNTO CUESTA Y QUIÉNES SE BENEFICIAN DE LA DEVOLUCIÓN DEL IVA?

Con la devolución del IVA a los hogares el gobierno busca mostrar que la nueva Reforma Tributaria considera la situación de los más vulnerables. Esta idea de la devolución ya se había discutido cuando se propuso gravar la canasta básica en el proyecto de Reforma Tributaria presentado a finales del 2018. Allí la motivación era el aumento en el recaudo derivado del pago del IVA que harían familias de clase media y alta. Esta propuesta no fue acogida por varias razones. La primera, la ausencia de empatía entre el gobierno y la ciudadanía, que cerró la puerta a una discusión más pausada de la iniciativa. En segunda instancia, para muchos, el mecanismo de devolución del cobro a los más pobres no estaba garantizado.



La propuesta actual, con base en la información disponible, no permite evidenciar un diseño más estructurado ni tendrá mayor discusión. Se ha hablado con frecuencia de que Más Familias en Acción es el medio más expedito para cumplir este propósito y que el éxito de su implementación depende fundamentalmente de que el proceso de identificación en el SISBÉN esté bien hecho.

Con el fin de contribuir a la discusión, a continuación se presenta el análisis de algunos de los efectos de la propuesta de devolución del IVA en un ejercicio de simulación estática [1]. Para ello nos basamos en el modelo de microsimulación COLMOD, el cual usa la información de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE para 2014 para construir (simular) los impuestos que paga y las transferencias monetarias que recibe cada hogar colombiano en base a sus ingresos, gastos y características. En su versión actual, el modelo simula impuestos, contribuciones a seguridad social y transferencias monetarias para el periodo 2014-2018. Específicamente, permite analizar los impuestos de renta de personas naturales, IVA, impuesto al consumo; contribuciones a seguridad social de empleados, independientes y pensionados y las transferencias monetarias de los programas Colombia Mayor y Familias en Acción [2].

## **"Se podría atender mejor a la población más pobre si se emplearan los mismos recursos en programas focalizados como Más Familias en Acción"**

Para esta simulación, COLMOD actualiza todos los ingresos y gastos [3] a 2018, último año para el cual se cuenta con las reglas de impuestos y transferencias del país y para el cual se hace todo el ejercicio. Las tasas de IVA del 0%, 5% y 19% y los bienes y servicios a los que aplica se presentan en el Cuadro 1 en el anexo, mientras que la incidencia del impuesto en relación al ingreso se presenta en el Gráfico 1. En éste y en los que siguen, los valores de cada hogar se expresan por persona para contabilizar los distintos tamaños del hogar.

[1] Es decir, sin asumir cambios en el comportamiento de los hogares.

[2] Existen componentes del sistema que no se simulan por falta de información.

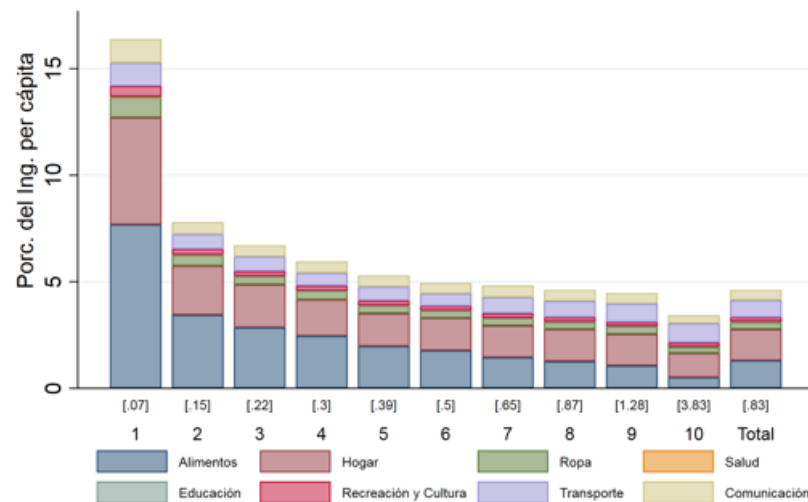
Éste el caso de los impuestos a los vehículos automotores, el impuesto predial, las pensiones y otras transferencias como las de desplazamiento forzado o por desastres naturales. Sin embargo, los valores monetarios de estos componentes son tomados de la encuesta e incorporados en los cálculos del modelo.

[3] Los ingresos son actualizados siguiendo el crecimiento observado en el salario mínimo mientras que los gastos siguen el crecimiento del IPC. Los valores reportados originalmente en la encuesta sufren el proceso de corrección propuesto por MESEP (2012).

## IVA

En el Gráfico 1 se observa que del gasto en alimentos y en artículos para el hogar se desprende el mayor porcentaje del pago de IVA de los hogares colombianos. La incidencia en relación al ingreso es mayor para los hogares más pobres: mientras un hogar con un ingreso por persona de \$300.000 al mes (lo cual lo ubica por encima del 30% de los hogares más pobres) destina alrededor de un 6% o \$18.000 por persona a pagar IVA al mes, un hogar entre el 10% de hogares de mayores ingresos (con ingreso por persona de \$3.8 millones al mes) paga aproximadamente 3.4% o \$131.000 por persona en IVA al mes [4].

**GRÁFICO 1. PORCENTAJE DEL INGRESO (PER-CÁPITA) DEL HOGAR QUE ES DESTINADO A PAGAR IVA POR DECILES DE INGRESO. 2018**



Cálculos propios basados en COLMOD. Ingreso per cápita promedio (en millones) del decil en paréntesis cuadrados. Para parcialmente corregir sub-reporte de ingresos, en la gráfica se omiten los hogares en el primer percentil de ingreso.

## Devolución del IVA

Para el ejercicio contrafactual se procede de la siguiente forma: siguiendo al DANE, se calcula el ingreso [5] promedio (i.e per cápita) de cada hogar. A partir de la comparación de este ingreso con la línea de pobreza monetaria por persona de 2018 (\$257.400 mensuales) se identifican los potenciales beneficiarios de la propuesta de política.

[4] Aquí es de resaltar el efecto del conocido subreporte de ingresos en la parte baja de la distribución en las encuestas a hogares que necesariamente afecta nuestra estimación.

[5] La variable de ingreso empleada incluye: ingresos laborales, ingresos de capital (por propiedades e inversiones), pensiones, transferencias de otros hogares, transferencias monetarias del Gobierno como Familias en Acción, Colombia Mayor, subsidios para compra o mejora de vivienda o para educación. En los escenarios contrafactuales incluye la devolución del IVA..

Nuestro modelo indica que, alrededor de 4.2 millones de hogares o 30.7% del total son elegibles para recibir la transferencia de la devolución del IVA [6]. A manera de comparación, dos de los programas de transferencias monetarias del Estado más conocidos: Familias en Acción y Colombia Mayor, llegan a 2.5 y 1.2 millones de hogares de bajos ingresos respectivamente. Lo anterior implica que una buena parte de la infraestructura para hacer efectivo el pago de la devolución del IVA ya está en pie actualmente con otros programas en los que el Estado hace transferencias monetarias a los hogares.

El siguiente paso es identificar el monto a transferir a cada hogar. Dado que al momento de realizar la simulación, el Gobierno no ha detallado cómo funcionará la política, se plantean dos escenarios: 1) el hogar elegible recibe una transferencia por el valor exacto que pagó en IVA o 2) el hogar recibe una transferencia por el promedio del IVA pagado por todos los hogares elegibles.

### **Efectos sobre el ingreso de los hogares**

A pesar de que desde el punto de vista fiscal las dos políticas tienen un mismo costo, estimado por el modelo en \$2,18 billones al año, sus potenciales efectos distributivos y costos administrativos son distintos. Por ejemplo, bajo el primer escenario, dado que el ingreso determina el gasto y éste a su vez el IVA a pagar, los hogares con más ingreso dentro de los pobres recibirán una transferencia mayor que aquellos de menores ingresos. A manera de ejemplo, mientras que uno de los 1.6 millones de hogares en pobreza extrema (ingreso per-cápita mensual por debajo de \$117.600) recibiría en promedio \$36.300 al mes, uno de los 2.6 millones de hogares pobres pero no pobres extremos (ingreso per-cápita mensual en el rango \$117.600 - \$257.400) recibiría en promedio \$47.400 al mes.

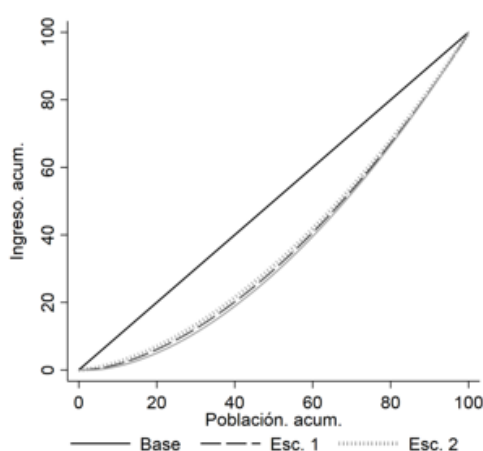
Una dificultad adicional en la implementación de este escenario radica en que el Gobierno en la actualidad no está en capacidad de identificar el IVA que paga cada uno de los hogares. En este sentido, establecer un sistema de registro de compras resultaría en costos administrativos adicionales, sin mencionar los problemas de incentivos asociados a un monto dependiente del gasto de cada hogar elegible.

[6] El potencial de beneficiarios de esta microsimulación está sobrestimado si se compara nuestra definición de ingreso con la definición de ingreso del MESEP (2012) que incluye entre otros: imputación de arriendos como ingreso para propietarios de vivienda. Nuestro énfasis es en ingresos observables.



La política, bajo el segundo escenario, además de ser más sencilla de administrar ya que implicaría entregar \$43.300 mensuales a cada hogar elegible sin control alguno de gastos, es ligeramente más redistributiva. Esto se puede evidenciar en el Gráfico 2 que presenta la Curva de Lorenz de los ingresos de la población elegible en el escenario base y los dos escenarios contrafactuales. En ésta, se observa que la curva correspondiente al segundo escenario está ligeramente más cerca de la recta de 45° (igualdad en la distribución) que aquella del primer escenario. Esta última a su vez muestra una mejor distribución del ingreso que en el escenario base. [7]

**GRÁFICO 2. CURVAS DE LORENZ PARA LOS HOGARES ELEGIBLES A LA DEVOLUCIÓN DEL IVA. 2018**



*Cálculos propios basados en COLMOD empleando el ingreso per cápita de cada hogar elegible*

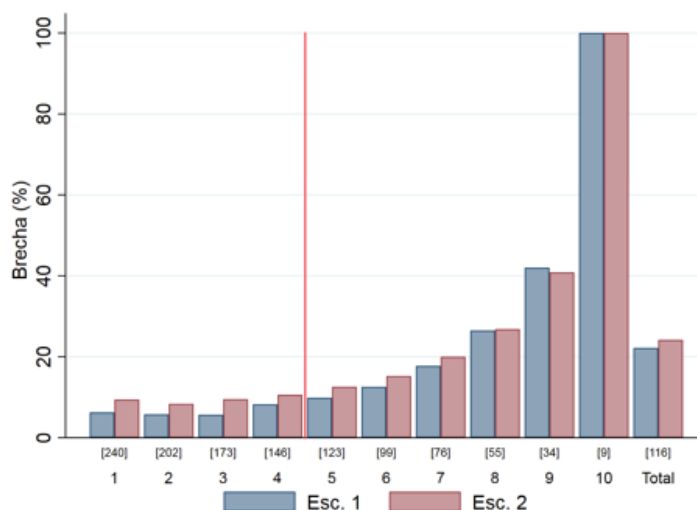
El Gráfico 3 ilustra los efectos sobre la población elegible agrupada por deciles de ingreso [8]. En este se evidencia que la brecha de pobreza de la población elegible para la devolución del IVA se reduce en promedio en un 24%. Sin embargo, este resultado no es homogéneo a todos los grupos de ingreso. Mientras para el 10% de los hogares originalmente pobres pero de ingresos más altos [9] la brecha de pobreza se cierra casi completamente, para los hogares en pobreza extrema (en la gráfica, aquellos ubicados a la izquierda de la línea vertical roja) la brecha se cierra entre 6% y 9% para los dos escenarios respectivamente[10]. Tal como se discutió, la devolución de un monto fijo en el escenario 2 beneficia ligeramente (cerca de 2 puntos porcentuales) más a los hogares en pobreza extrema que la devolución de un monto específico a cada hogar como en el escenario 1.

[8] El valor promedio de la brecha por persona se expresa en miles de pesos en paréntesis cuadrados.

[9] Con una brecha promedio de \$9.000

[10] El que este valor entre 6-9% sea relativamente constante para todos los hogares pobres extremos se debe al sub-reporte de ingresos en la parte más baja de la distribución.

**GRÁFICO 3. CIERRE DE LA BRECHA DE INGRESO CON LA DEVOLUCIÓN DEL IVA. DECILES DE INGRESO DE LA POBLACIÓN ELEGIBLE EN EL ESCENARIO BASE 2018**



*Cálculos propios basados en COLMOD, valor de la brecha por persona en miles de pesos en paréntesis cuadrados, la línea vertical en rojo separa los hogares pobres extremos del resto de hogares pobres.*

Por último, centrando la atención de nuevo en el total de la población, se evidencia que la pobreza y desigualdad se reducen marginalmente. El coeficiente de Gini de ingresos se reduce de 0.584 en el escenario base a 0.578 y 0.576 en los escenarios 1 y 2 respectivamente. La incidencia de la pobreza se reduce de un observado de 30.7% a 28.3% y 28.4% en los escenarios 1 y 2 respectivamente. Por último, la incidencia de la pobreza extrema se reduce de un 11.5% a 10.2% y 9.7% respectivamente. Si bien la propuesta de política es un paso en la dirección correcta contribuyendo a la mejora de los dos indicadores de desarrollo analizados, son de resaltar algunos puntos: 1) el hecho de que su formulación no haga parte de una discusión más seria sobre el papel del Estado en la búsqueda de una distribución más equitativa de los recursos, lo cual a su vez reafirma la percepción de que el Gobierno improvisa sus propuestas de política, 2) el hecho de que la política no sea focalizada, ya que a pesar de beneficiar a la población pobre no beneficia en mayor medida a los que cuentan con más privaciones, al menos desde el punto de vista de los ingresos.

En general, el Gobierno podría ser más costo-eficiente incrementando el bienestar de los más pobres si se emplearan los mismos recursos en programas focalizados como Más Familias en Acción, apartando la discusión redistributiva del IVA, tema que por una serie de casualidades terminó involucrado en el debate.

**Referencias**

MESEP (2012). *Pobreza Monetaria en Colombia: Nueva Metodología y cifras 2002–2010; Resultados 2ª Fase de la MESEP.* DNP/DANE. Bogotá, Colombia

**TABLA 1. IVA, GRUPOS, TASAS Y PRODUCTOS EN EL MODELO.**

Grupo	Tasas y productos más representativos
Alimentos	0% Pan, Leche, Huevos Carnes, Frutas, Verduras 5% Cereales, Panela, Café, Chocolate 19% Carnes Frías, Enlatados, Pre-Cocidos, Dulces, Aceites
Hogar	0% Servicios Públicos 19% Electrodomésticos, Art. Aseo, Bebidas Alcohólicas, Muebles, Periódicos y Revistas
Ropa	19% Vestuario y Calzado
Educación	0% Matriculas, Útiles Escolares, Libros 19% Uniformes
Transporte	0% Pasajes De Transporte Urbano E Intermunicipal 19% Combustible, Parqueadero, Pasajes de Avión, Compra Vehículo
Recreación y cultura	0% Espectáculos 19% Televisión Por Suscripción, Hoteles, Consolas, TV, Juegos
Comunicación	19% Internet, Telefonía, Encomiendas
Salud	0% Medicamentos, Exámenes, Vacunas, Cirugías 5% Medicina Prepagada

Fuente: COLMOD



EDUARDO CUBIDES  
Y JUAN ESTEBAN GALLEGO

# ¿(+) AUTONOMÍA PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES = (+) RECURSOS PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES?

Centralismo y federalismo, centralización y descentralización, un dilema sobre el cual se han escrito ríos de tinta sin que hasta el momento exista una respuesta satisfactoria a la pregunta de: “¿que sería mejor para las regiones y la población?”.

Por medio de cifras oficiales es conocido que - salvo las 10 grandes ciudades - los municipios y distritos dependen en gran parte de las transferencias del gobierno central, (SGP y SGR) y que estos valores representan para estas entidades territoriales más del 80%, y para los municipios de segunda, tercera, cuarta y quinta categoría hasta más del 90% de sus ingresos.

El Gobierno Nacional ha optado a lo largo de los años por entregar nuevas migajas tributarias a las entidades territoriales mediante la creación de diferentes tributos como estampillas, recargos y sobretasas, pero sin solucionar nada de fondo y complicando más el asunto, porque entregan potestades recaudatorias sin realizar ningún tipo de estudio de conveniencia y capacidades técnicas de las oficinas territoriales.



Hoy se encuentra un nuevo ejemplo de estas exóticas medidas paliativas que propone el Gobierno, la “contribución por el servicio de estacionamiento o parqueo en vía”, creada en el numeral 2, del artículo 97 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo de Duque) que modifica el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo de Santos), como un recurso destinado a financiar los sistemas de transporte.

El problema con esta nueva fuente es que la ley no estableció todos los elementos del tributo territorial, ¿pero esto sería un problema jurídico de inconstitucionalidad? La respuesta inmediata es: no. La ley puede únicamente crear el tributo y las entidades territoriales deben señalar los demás elementos de éste, tal como lo ha planteado la Corte (Ver sentencias C-537 de 1995, C-992 de 2004 y C-891 de 2012). Pero aquí el problema no es jurídico, es de viabilidad en su aplicación.

El tema central es que frente a impuestos el tema es relativamente claro. Pero no ha sido dilucidado frente a las otras dos categorías máximas de los tributos: las tasas y contribuciones, sobre las cuales no se ha estudiado su aplicación en las entidades territoriales, aunque la Corte Constitucional en sentencia C-269 de 2019, de manera superficial y apresurada, ya declaró constitucional la exacción en comento.

Lo que la Corte olvidó, es que, tratándose de tasas y contribuciones, se permite que las autoridades administrativas fijen la tarifa, siempre y cuando el sistema y método para establecerla este contemplado en la ley, tal como indica el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política.

En el caso que ocupa este escrito, la ley crea una contribución territorial que parece asimilarse más a una tasa, pues no grava la realización de una obra pública, o ampliación de un servicio público, sino pareciera ser que se centra en la utilización del espacio público y el uso de parqueaderos de carácter privado.

El mismo texto legal señala textualmente que el hecho generador es el uso del parqueadero fuera de vía pública o en vía pública, e identifica como sujetos activos a los municipios y distritos, como sujetos pasivos a los usuarios del servicios gravado, pero para fijar el monto a cobrar, le delega la función a cada entidad territorial (1123 municipios) y establece en ellas la fijación del sistema y método para calcular el cobro del tributo.

En conclusión, se tiene una tasa que se llama “contribución” y que también tiene elementos de un impuesto, el cual pareciera violar el artículo 338 de la Constitución Política, en cuanto el sistema y método debe ir determinado en la ley, y no por las autoridades administrativas, como los distritos y municipios;

y aunque la Corte Constitucional lo declaró exequible, es evidente que su laxo análisis evidencia, o su poca comprensión del problema tributario, o que de manera tan superficial y sumaria determinó dar el mismo tratamiento de un impuesto, a las tasas y contribuciones territoriales.

Es así como al final un esperpento jurídico tributario fue creado, al combinar las diferentes tipologías existentes, y al mezclarlas con el poder tributario legal y territorial y, sobre todo, garantizando una difícilísima aplicación, que es lo que en últimas importa para lograr un recaudo eficiente y equitativo de cualquier gravamen. En consecuencia, se tendrá, gracias a la liviandad de la Corte, 1123 aplicaciones diferentes, todas amparadas en principio bajo el fallo de la Corte Constitucional, pero sin mayores recaudos y ocasionando un caos jurídico en todo el país a nivel de tributación territorial.



FEDERICO CORREDOR, DANIELA  
HORTA Y TATIANA GÉLVEZ

## DESIGUALDAD Y DEMOCRACIA

¿Influyen las privaciones en la participación política ciudadana? En la realidad colombiana, un hogar con privaciones ocupa la mayor parte de su tiempo buscando solventar carencias, por lo que destina muy poco tiempo a la reflexión de los asuntos propios de la comunidad. Teóricos como Huntington (1991) plantean que en la medida que los ciudadanos tengan garantizado el acceso a bienes y servicios públicos serán más propensos a valorar el proceso político.

Para lograr este círculo virtuoso entre bienestar y participación ciudadana, superar la desigualdad se convierte en el primer eslabón para el desarrollo inclusivo, entendido como el conjunto de condiciones materiales y sociales que posibilitan el desarrollo de las capacidades de facto para elegir y contribuir a la construcción de una democracia sólida.

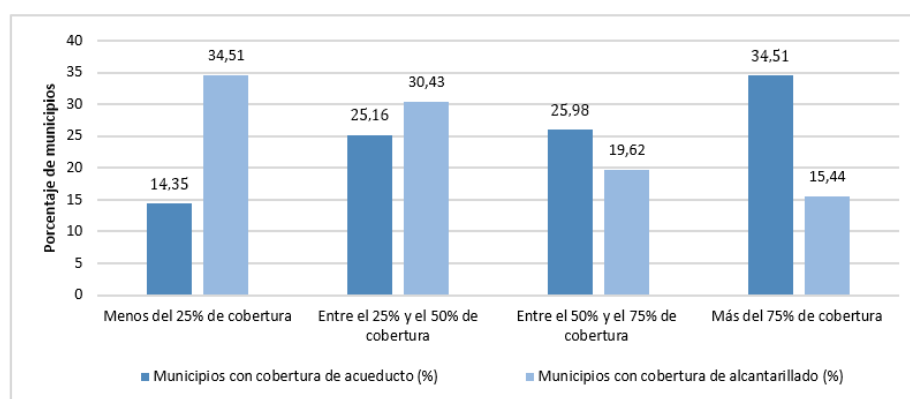


## Para Colombia las privaciones son aún un fin en sí mismo

En la actualidad 350 municipios tienen una cobertura de menos del 25% en el acceso a servicios básicos como agua y alcantarillado. La carencia en estos bienes públicos de primerísima necesidad, son una muestra de la urgencia por parte del Gobierno a todos sus niveles en la realización de políticas públicas que atiendan de manera prioritaria a estas necesidades, pues el país no puede considerarse de manera genuina como parte de los países de buenas prácticas a nivel global cuando no ha podido garantizar los servicios públicos más básicos a toda su población.

Si bien la situación es relativamente mejor para el resto de municipios, siguen existiendo retos en términos de garantizar la cobertura completa y universal para la población, como se observa en el Gráfico 1.

**GRÁFICO 1 PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON COBERTURA EN ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO 2017**



**Fuente:** DNP (2017) Terridata (Sistema de información de la vigilancia de la calidad del agua para el consumo humano)

En términos de la cobertura en educación, si bien ésta presenta un buen comportamiento en términos del agregado nacional, así mismo muestra fuertes brechas regionales. Para el año 2015, en promedio, Colombia alcanzó una tasa de cobertura bruta en educación del 95.8%, y ya el 25% de los municipios contaba con una tasa de cobertura alrededor de 82%. Entre los departamentos con mejor desempeño se encuentra Casanare, Sucre, Cesar y Magdalena que alcanzaron cobertura completa. Por el contrario, los departamentos con peor rendimiento como Vaupés y San Andrés alcanzaron tasas del 76% y 72% mientras que el departamento del Guaviare alcanzó apenas el 65% de cobertura bruta.

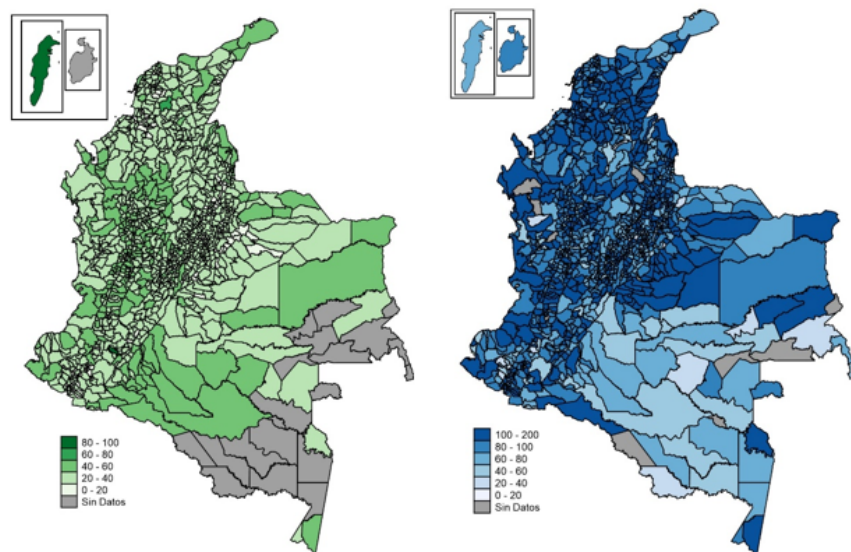
## Privaciones y abstencionismo ¿alguna relación?

Como se mencionó, la participación política está sujeta a la satisfacción de las condiciones materiales y sociales que le posibilitan a las personas el máximo sus capacidades humanas a la hora de ejercer su derecho al voto. Para analizar esta relación, se realizó una primera aproximación al estudio de la relación entre el nivel de privaciones en servicios sanitarios, educación y el abstencionismo con base en los resultados de las elecciones regionales de 2015.

Como se observa en el Gráfico 2b, para las elecciones regionales de 2015 hubo en promedio una abstención nacional del 41% en la elección de alcaldes municipales. Mientras que los municipios en los departamentos como Nariño (24.3%) Sucre (22.7%) y Casanare (21.5%) presentaron en promedio los menores niveles de abstencionismo, municipios en departamentos como Caquetá (44%) y el atípico resultado de San Andrés (94%) tuvieron los menores niveles de participación.

Se puede observar que hay regiones en las que coincide un azul claro de baja cobertura con un verde oscuro de mayor abstencionismo. Sin embargo, hay otras regiones en las cuales el fenómeno es el contrario, lo cual sugiere que son otros los determinantes del abstencionismo o que en términos de educación y participación electoral la cobertura es insuficiente para entender el fenómeno y la calidad juega un rol determinante.

**GRÁFICO 2. ABSTENCIONISMO Y COBERTURA BRUTA EN EDUCACIÓN 2015**



a. Abstencionismo elecciones de alcaldes

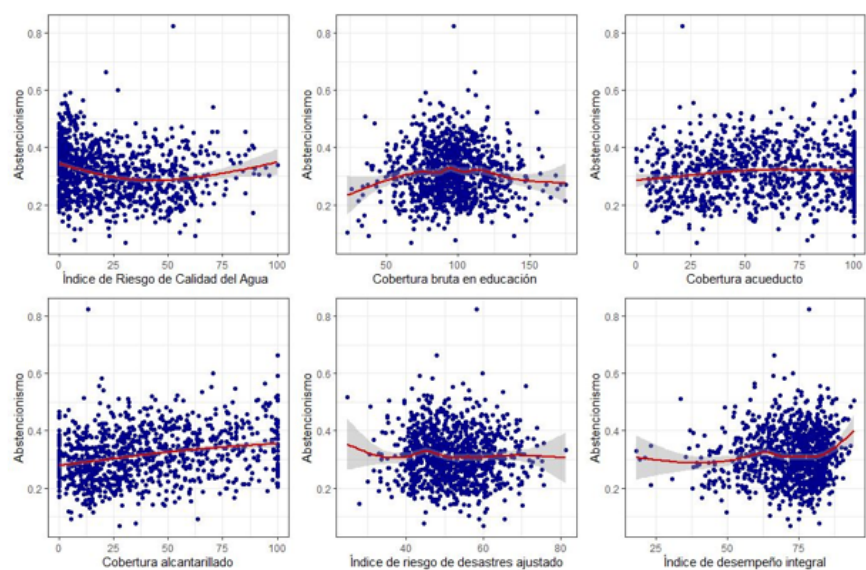
b. Cobertura bruta en educación

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Registraduría del Estado Civil y Ministerio de Educación Nacional.

Al realizar un análisis similar para otro tipo de privaciones, como lo es la calidad de la provisión pública del servicio de agua, el riesgo de desastres e incorporar otras mediciones tales como el desempeño del gobierno local, los resultados obtenidos son similares. El Gráfico 3 brinda adicionalmente un panorama interesante en el estudio de la relación entre las privaciones y la participación política ciudadana con dos escenarios potenciales.

Por una parte, puede existir una relación no lineal entre las dos variables en la cual luego de pasar cierto umbral de privaciones empieza a tener sentido la relación, por tanto la heterogeneidad regional en Colombia requiere un análisis a través de grupos de municipios. O bien, un segundo escenario, podría indicar que para el caso colombiano podría estar ausente un proceso de asociación entre la disminución en las privaciones y la participación política.

### GRÁFICA 3. ABSTENCIONISMO Y COBERTURA EN SERVICIOS PÚBLICOS Y OTROS 2015



**Fuentes:** Elaboración propia a partir de las bases de datos de DNP (2017) Terridata (Sistema de información de la vigilancia de la calidad del agua para el consumo humano)

#### REFERENCIAS

Huntington, S (1991) How Countries Democratize  
Political Science Quarterly. Vol. 106, No. 4 (Winter, 1991-1992), pp. 579-616. DNP

(2017) Terridata (Sistema de información de la vigilancia de la calidad del agua para el consumo humano) Disponible en:  
<https://www.ins.gov.co/sivicap/Paginas/sivicap.aspx>



# PUBLICACIONES

1. [Política fiscal, pobreza y desigualdad: un modelo de microsimulación para Colombia](#) | Ensayos de Economía, v. 29, n. 54, p. 53-88. 2019.  
David Rodriguez.
2. [Transformative Constitutionalism and extreme inequality: A problematic relationship](#) | EN: Constitutional Change and Transformation in Latin America Hart Publishing 2019  
Magdalena Correa Henao.
3. [Income redistribution in Latin America: A microsimulation approach](#) | WIDER Working Paper 1/2019  
Cristina Arancibia, Mariana Dondo, H. Xavier Jara, David Macas, Nicolás Oliva, Rebeca Riella, David Rodriguez y Joana Urraburu.
4. Minería transnacional en los Departamentos de la Guajira y el Cesar: los casos de Cerrejón y Drumond frente a los DESCA.  
Federico Suárez e Iván Otero
5. PISDA Como herramienta de construcción de Estado y de flexibilización de la democracia en el territorio  
María Camila Camargo y María Alejandra Osorio
6. [El Estado constitucional colombiano en la periferia \(Tomo 2\)](#)  
Editorial Universidad Externado de Colombia  
Magdalena Correa y Alfonso Palacios
7. [Financial disincentives to formal work: Evidence from Ecuador and Colombia](#) | WIDER Working Paper 14/2019  
H. Xavier Jara y David Rodriguez

# EVENTOS

## [Expertos debatieron sobre políticas públicas y desigualdad](#)

Con el apoyo del fondo de cooperación británico GCRF en colaboración con la Universidad de Essex (Reino Unido) tuvo lugar durante la Semana de la Economía en el Externado, un conversatorio sobre políticas públicas con participantes nacionales y extranjeros. Los investigadores de ODEPS David Rodríguez y Federico Corredor aportaron argumentos en la discusión de las políticas públicas y su efecto en la pobreza con base en los resultados del modelo de impuestos y transferencias COLMOD.

## [¿De derecha o de izquierda? Medición de tendencias políticas en el mundo](#)

El conversatorio organizado por COLGOV reunió un grupo interdisciplinario de analistas para discutir sobre los desafíos actuales a la hora de medir la ideología de los partidos políticos en Colombia y qué herramientas brindan las experiencias internacionales. El evento contó con la participación de Royce Carroll de la Universidad de Essex y los profesores de la Universidad Externado, Diego Mazorra y Javier Torres.

## [Delegación Externadista realiza visita académica al Reino Unido](#)

Durante el mes de julio, una comisión de docentes externadistas visitó la Universidad de Essex con el apoyo del fondo de cooperación británico GCRF. Durante la visita se desarrolló una amplia agenda académica que incluyó reuniones ejecutivas con investigadores de los proyectos Catalyst y EIRA, que han desarrollado proyectos en colaboración con los gobiernos locales de los condados de Essex y Suffolk para mejorar la gestión de la política pública local.

## [Presentación COLMOD](#)

COLMOD es el modelo de microsimulación de impuestos y transferencias monetarias para Colombia basado en EUROMOD. Establecido en la Facultad de Economía del Externado, el modelo es una herramienta de acceso libre que permite cuantificar los efectos de las políticas gubernamentales sobre la desigualdad, la pobreza y las finanzas públicas, por medio de un análisis detallado basado en datos a nivel microeconómico. Una ventaja adicional de COLMOD es su comparabilidad internacional, pues hoy 28 países europeos, 6 africanos y 6 latinoamericanos cuentan con modelos implementados en el lenguaje EUROMOD.

## [Presentación COLGOV](#)

COLGOV es un grupo interdisciplinario de docentes, investigadores y estudiantes del Externado comprometidos en promover una cultura de buena gobernanza a través del uso de datos para el desarrollo local. Sus acciones se enfocan en la formación de capital humano para el fortalecimiento de los gobiernos locales y la investigación con impacto a través del análisis de: la transparencia en la administración pública, la participación ciudadana, la gestión territorial sostenible y la evaluación de cooperación internacional para el desarrollo, entre otros.

# ODEPS

El [Observatorio de Desarrollo y Política Social \(ODEPS\)](#), adscrito a la Facultad de Economía y al Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, tiene como objetivo contribuir a la investigación con enfoque interdisciplinar en torno a los temas de desigualdad, pobreza y política social, a escala local, regional y nacional.

## EQUIPO

Federico Corredor, Facultad de Economía  
Universidad Externado de Colombia  
federico.corredor@uexternado.edu.co

Paula Martínez, Facultad de Economía  
Universidad Externado de Colombia  
paula.martinez@uexternado.edu.co

David Rodríguez,  
Universidad de Essex- ISER  
david.rodriguez@essex.ac.uk

Juan Esteban Gallego  
Departamento de Derecho Fiscal  
Universidad Externado de Colombia  
juan.gallego@uexternado.edu.co

Eduardo Cubides,  
Departamento de Derecho Fiscal  
Universidad Externado de Colombia  
eduardo.cubides@uexternado.edu.co

Daniela Horta  
Escuela de Economía  
Universidad de Aix Marseille,  
daniela.horta-saenz@etu.univ-amu.fr

Tatiana Gélvez  
Departamento de Gobierno  
Universidad de Essex  
tatiana.gelvez@essex.ac.uk