

**La Economía Social de Mercado y las propuestas de los candidatos a la presidencia de  
Colombia 2010-2014:  
Conclusiones de una agenda de reformas pendientes**

**Guillermo Perry  
Adriana Sabogal  
Víctor Saavedra  
Fedesarrollo**

## **1. INTRODUCCIÓN**

En los ocho años del gobierno de Álvaro Uribe se han alcanzado importantes logros en materia de cobertura en educación y salud, inversión privada, reforma del Estado y, ante todo, seguridad pública. No obstante, el próximo gobierno deberá enfrentar temas que se han convertido en cuellos de botella para el crecimiento económico, como lo son el atraso en infraestructura, la deficiente política agraria, la alta precarización laboral, la insuficiencia e ineficiencia del sistema tributario, la necesidad de manejar bien la eventual bonanza minero-energética y la delicada situación financiera del sistema de salud. Estos temas han sido considerados por Fedesarrollo como aquellos que requieren reforma urgente durante el próximo gobierno<sup>1</sup>.

En este documento se evalúan el nivel de desarrollo y la consistencia de las ideas y programas propuestos por los seis principales candidatos a las elecciones presidenciales de 2010, en los temas de mercado laboral, reforma tributaria, reforma al sistema de salud y política rural. Los programas analizados corresponden a los candidatos Juan Manuel Santos, Antanas Mockus, Rafael Pardo, Noemí Sanín, Germán Vargas Lleras y Gustavo Petro. Se busca destacar los puntos de consenso entre las diferentes campañas, de tal forma que se pueda prever aquellas materias sobre las cuales puede facilitarse la adopción de reformas específicas por parte del próximo Gobierno. De igual forma, se busca ver cómo se asocian estos principales puntos de consenso entre candidatos con las ideas del modelo de Economía Social de Mercado.

El documento se desarrolla en tres secciones incluyendo esta introducción. La segunda sección resume las propuestas de Fedesarrollo y de los autores de este documento sobre los cuatro temas tratados, las propuestas desarrolladas por cada uno de los candidatos y un análisis sobre la viabilidad de las propuestas a la luz del consenso observado entre los candidatos. La tercera sección comprende las conclusiones. La información sobre las propuestas de los candidatos fue obtenida de documentos disponibles durante la campaña en sus páginas de internet, documentos enviados a Fedesarrollo para la elaboración de éste análisis y para otros fines, y de sus respuestas en debates públicos, entre los que se encuentran los tres debates presidenciales organizados por Fedesarrollo, la CAF y las Cámaras de Comercio de Barranquilla, Bogotá y Cali entre Abril y Mayo de 2010.

Inicialmente se había planteado analizar dentro de este documento las propuestas referentes a la vivienda; sin embargo, después de revisar las propuestas programáticas de los candidatos

---

<sup>1</sup> Ver Economía y Política No. 62, Fedesarrollo.

y documentos relacionados con el foro organizado por Camacol, se consideró no incluir el tema de vivienda en análisis, ya que, aunque es una problemática importante en la economía colombiana, las propuestas en torno a este tema no tuvieron el mismo desarrollo de los otros cuatro temas tratados en el documento.

## **2. PROPUESTAS**

### **a. MERCADO LABORAL**

Uno de los principales retos que enfrenta el país es la necesidad de generar un número suficiente de empleos de buena calidad para poder reducir en forma significativa las altas tasas actuales de desempleo e informalidad. En efecto, Colombia exhibe hoy día la tasa de desempleo más alta en América Latina, cercana al 12% de la fuerza de trabajo. En adición, el 58% de los trabajadores labora en empleos informales<sup>2</sup> y cerca del 35% de los empleados urbanos devenga menos de un salario mínimo<sup>3</sup>.

La informalidad y desempleo son problemas estructurales ya que, a pesar de un crecimiento promedio para el período 2003-2007 cercano a 6% anual, la tasa de desempleo se ubicó en 11,2% y la tasa de informalidad en 57% en promedio. Las principales causas de esta situación son, según estudios previos de Fedesarrollo<sup>4</sup> son las siguientes: i) la existencia de impuestos *puros*<sup>5</sup>: formal: 13 puntos porcentuales de gravámenes parafiscales para aportes a SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, aportes a solidaridad en salud y parte de destinación al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM); así como altos costos laborales no salariales (CNS): que llegan a representar 60% del salario; ii) la existencia de un Salario Mínimo Legal elevado con relación a la productividad media de la economía e inflexible al ciclo económico; iii) el abaratamiento relativo del costo de uso del capital y iv) el financiamiento de programas de asistencia social, como el seguro subsidiado de salud, que se han convertido en estímulos adicionales a la informalidad.

Las estrategias propuestas por Fedesarrollo para reducir la exclusión y mejorar la equidad al interior del mercado laboral se sitúan en 4 frentes: i) reducir los costos laborales no salariales y, en particular, los impuestos “puros” al empleo formal; ii) ajustar el salario mínimo con la tasa de inflación durante los próximos cinco años; iii) establecer Salarios Mínimos Legales (SML) diferenciales por zonas (rural y urbano) y grupos etáreos, y iv) tener mecanismos claros de entrada y salida de los programas sociales subsidiados.

En cuanto a la primera propuesta, teniendo en cuenta que la informalidad afecta especialmente a los trabajadores no calificados que devengan ingresos cercanos al mínimo, Fedesarrollo ha propuesto la eliminación de los trece puntos de costos laborales no salariales para las personas que tienen ingresos inferiores a 1,3 salarios mínimos, y un cobro escalonado

---

<sup>2</sup> La definición de informalidad utilizada por Santa María, Steiner y Schutt (2010), es la empleada por el DANE. Es decir que el sector informal está compuesto por los trabajadores familiares no remunerados, los empleados domésticos, los obreros y los empleador privados pertenecientes a empresas con 10 o menos trabajadores, los trabajadores por cuenta propia que no sean ni profesionales ni técnicos.

<sup>3</sup> Santa María, Steiner y Schutt (2010), Fedesarrollo.

<sup>4</sup> Santa María, Steiner y Schutt (2010), Fedesarrollo. Santa María, M. García, F. y Mujica, A. 2008. Economía y Política No.48, Fedesarrollo.

<sup>5</sup> Se consideran impuestos puros, ya que no necesariamente están vinculados directamente con un beneficio individual del trabajador.

de estos impuestos para las personas que tengan ingresos entre 1,3 y 1,7 salarios mínimos. La viabilidad fiscal de esta propuesta probablemente requeriría de una reforma fiscal que permita compensar el financiamiento de las instituciones que dependen de los gravámenes parafiscales. Fedesarrollo ha estimado que su costo fiscal es de 0,5% del PIB y que se podrían crear aproximadamente 600.000 empleos formales adicionales cada diez años<sup>6</sup>.

Con respecto a la tercera propuesta se propone ampliar el programa de aprendices (que no está gravado con parafiscales) y permitir el pago de un salario mínimo más bajo durante los primeros años, para facilitar la contratación de jóvenes, quienes acusan las tasas de desempleo más altas. Asimismo, un SML más bajo en áreas rurales facilitaría una mayor formalización de la fuerza de trabajo rural.

### **Juan Manuel Santos**

La política laboral del presidente electo se basa en cuatro metas: i) lograr que en cada hogar haya al menos una persona con trabajo formal, ii) crear 2,4 millones de empleos nuevos al 2014, iii) reducir la tasa de desempleo por debajo de 9% y iv) formalizar 500.000 puestos de trabajo que hoy son informales.

Las estrategias para cumplir las metas propuestas en materia laboral se dividen en cinco grandes líneas. La primera consiste en estimular cinco sectores líderes: infraestructura, vivienda, agricultura, minería e innovación. Esta estrategia fue poco desarrollada en la propuesta de campaña y la inclusión de la innovación y la minería indica que no se refiere solamente a sectores intensivos en mano de obra.

La segunda estrategia está asociada a la creación de empleos formales y se focaliza en apoyo al emprendimiento y el desarrollo de las MIPYMES, mediante acceso al crédito para capital de trabajo y acceso a servicios y mercados, con incentivos tributarios a la formalización de las empresas contra compromiso de generación de empleo formal. Adicional a esto, se haría un acompañamiento durante los primeros dos años de creación de las PYMES. La formalización se haría a través de beneficios tributarios temporales. De igual modo, se les permitiría tener un cumplimiento gradual del 100% de las contribuciones de la nómina para los nuevos empleos creados, y se les otorgaría una tarifa escalonada del impuesto de renta, más baja para los primeros años y un IVA deducible. El proceso de acompañamiento de las PYMES y de apoyo al emprendimiento contaría también con acceso a asistencia técnica, servicios de capacitación, crédito y simplificación de trámites para crear empresa.

La tercera estrategia de la política de empleo busca adecuar mejor la oferta con la demanda laboral mediante una mejora integral de la política educativa: aumentos y mejoras en la formación técnica, duplicación de cupos en educación superior con crédito subsidiado y de largo plazo y modificación del pensum escolar. En lo que corresponde al SENA, como la mayoría de los candidatos lo expusieron en sus campañas, se mejoraría la pertinencia de sus programas y se permitiría que las empresas utilicen parte de los aportes al SENA para realizar programas de entrenamiento que se ajusten a sus necesidades.

---

<sup>6</sup> Debates presidenciales 3 de mayo Cámara de Comercio de Bogotá. Presentación de Fedesarrollo: ¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad?

La cuarta estrategia se basa en la equidad del acceso al mercado laboral para disminuir la discriminación hacia mujeres, jóvenes y grupos minoritarios. Se crearían programas focalizados para los grupos poblacionales anteriormente citados y se implementaría el programa de Empleo en Acción.

La quinta estrategia laboral expuesta por la campaña de Santos consiste en fortalecer la institucionalidad del mercado laboral, dividiendo el Ministerio de la Protección Social y del Trabajo en dos Ministerios, para que exista un Ministerio dedicado a temas laborales.

### **Antanas Mockus**

El candidato del Partido Verde propuso un desmonte progresivo de los parafiscales, manteniendo los recursos para la financiación del SENA y el ICBF a través del presupuesto nacional. Frente a la presión política que produjo esta propuesta, el candidato insistió en que sólo desmontaría los parafiscales en caso de que obtuviese otros recursos tributarios para sustituirlos. En consecuencia, propuso compensar la disminución de los parafiscales (o la deducción por su pago), con la eliminación de las deducciones por adquisición de activos fijos y aumentando el recaudo por medio de una reforma fiscal.

En armonía con la propuesta de Fedesarrollo, el candidato Mockus planteó crear un salario mínimo diferencial para jóvenes, con el fin de incentivar la contratación de bachilleres que presentan una tasa de desempleo superior a la media. Propuso crear un programa de primer empleo que proveería estímulos a empresarios, horarios flexibles y el financiamiento de hasta el 50% del entrenamiento técnico y tecnológico de los jóvenes desempleados. Asimismo, propuso profundizar el contrato de aprendices.

El Partido Verde sostuvo, además, que para mejorar la calidad del empleo se requieren políticas de educación, de ciencia y tecnología, de productividad y equidad que revisen la pertinencia de los programas educativos, en particular del SENA, masifiquen la educación superior, la educación técnica y tecnológica, creando fondos de becas para estudio y mantenimiento de los estudiantes en educación superior, maestrías y doctorados. Para ello, propuso destinar a estos programas parte del valor de los activos de Ecopetrol.

Para la generación de empleos formales directos Mockus pondría en marcha programas de reforestación, infraestructura y vivienda, intensivos en mano de obra.

El ex candidato Mockus expuso, además, la posibilidad de revisar la implementación de un seguro de desempleo gradual, dependiendo de la coyuntura económica y fiscal del país.

Finalmente, el Partido Verde promovería el estricto cumplimiento de contratos de trabajo, el pago completo de las contribuciones y el respeto de los derechos laborales. En este sentido, se fortalecería también el sistema de inspección laboral para prevenir abusos laborales<sup>7</sup>.

### **Rafael Pardo**

---

<sup>7</sup> El tema de vigilancia e inspección laboral también se encuentra en la propuesta del ex candidato Gustavo Petro.

La política laboral del candidato liberal se basó en tres ejes principales: la generación de empleo, los ajustes al salario mínimo y la reforma a los parafiscales.

En cuanto a la generación de empleo, el candidato Pardo al igual que la mayoría de candidatos presidenciales, propuso fomentar la demanda de empleo formal a través del estímulo a sectores productivos (infraestructura, vivienda de interés social y agricultura) y a través de descuentos tributarios. Adicionalmente, planteó la revisión de programas existentes de generación de empleo (e.g. Programa de Apoyo Directo al Empleo (PADE)<sup>8</sup>).

Pardo se mostró de acuerdo con la revisión y fortalecimiento de los programas prestados por el SENA y propuso crear un programa enfocado al primer empleo, que mediante la deducción parcial en el impuesto de renta de los pagos de parafiscales incentive la generación de nuevos empleos.

El candidato revisaría los costos laborales, tales como los costos de despido y contratación, las cargas impositivas y el diseño de mecanismos de formalización gradual de las empresas. En cuanto al uso de los parafiscales propuso el uso eficiente de sus recursos, para lo cual establecería indicadores de calidad del gasto.

### **Noemí Sanín**

El programa de la candidata conservadora considera que la generación de empleo es la prioridad en una política de desarrollo económico. Las metas propuestas en materia laboral fueron las siguientes: la creación de un millón y medio de empleos a través del Programa Trabajo, Produzca y Progrese (TPP), la disminución de la tasa de desempleo a 7,5%, lograr que los colombianos tengan un empleo digno, gratificante, con acceso a seguridad social y la reducción de la informalidad a menos del 30%.

En el tema de los parafiscales, la candidata se mostró de acuerdo con utilizar nuevas políticas de incentivos para las empresas, como la propuesta por Botero y Carvallo (2009). La propuesta consiste en otorgar deducciones del 120% de los pagos de los parafiscales a las empresas que incrementen su nómina mediante contratación de empleo formal.

En cuanto a los precios relativos del trabajo, la ex candidata eliminaría los incentivos al capital, que se han convertido en un gran costo fiscal para el país y no han generado el aumento esperado en términos de inversión<sup>9</sup>.

Noemí Sanín propuso desarrollar proyectos de emprendimiento mediante los programas de capacitación del SENA y de las universidades y la modificación del financiamiento de las MIPYMES. La idea es, que en vez de dar créditos convencionales, el Gobierno adelante el capital inicial del negocio y una vez prospere el negocio, el micro empresario devuelva el

---

<sup>8</sup> El programa tiene como objetivo de generar empleo a través de de apoyo económico directo a las empresas que contraten nuevos empleados entre los deciles más bajos de ingreso (SISBEN I y II) en 25 ciudades del país. El subsidio corresponde al 30% del salario mínimo durante 6 meses.

<sup>9</sup> En este sentido Meléndez y Galindo (2010), analizando información de la encuesta manufacturera y de la Superintendencia de Sociedades, encuentran que la deducción del 40% por adquisición de activos fijos, contrariamente a su objetivo principal, no genera grandes diferencias de inversión en las empresas, mientras que si tiene un alto costo fiscal e introduce grandes distorsiones en la economía Colombiana.

capital para que otros negocios lo utilicen o se convierta en un préstamo. Esta propuesta parece interesante e innovadora, sin embargo, no se profundiza en los mecanismos para selección de las MIPYMES, no se conocen los mecanismos de devolución del capital adelantado por el Gobierno en el caso de quiebra de la MIPYME y no se conocen los costos del programa.

Adicionalmente, se brindaría acompañamiento técnico a las MIPYMES y se simplificarían los trámites de pago de impuestos<sup>10</sup>: a las nuevas MIPYMES se les otorgaría un período de gracia para el pago de impuestos como incentivo a la formalización.

Y por último, para generar empleo se aumentarían las inversiones del Estado en áreas tales como infraestructura y vivienda.

### **Germán Vargas Lleras**

El ex candidato Vargas Lleras le apuesta a la educación como herramienta de ascenso social y mejora de las condiciones laborales. Su propuesta se centraría en atender todos los niveles de educación, en abrir las puertas a la educación universitaria, así como en fortalecer programas de formación técnica del SENA.

Por el lado de los costos relativos del trabajo, reduciría las exenciones al capital, al igual que redefiniría los aportes parafiscales y reduciría los costos de despido para disminuir el costo relativo del empleo.

Vargas Lleras expuso la necesidad de desligar el cubrimiento de la seguridad social de los mercados laborales y el rediseño de un seguro de desempleo. Éste último, cubriría a los trabajadores con contratos temporales o permanentes que hayan trabajado más de 12 meses. Su financiación se haría por medio de aportes de los empleados, de los empleadores y del Estado. Adicionalmente estuvo de acuerdo con la deducción total en el impuesto de renta de los costos laborales no salariales (parafiscales) de los jóvenes menores de 25 años, mientras que Pardo propuso un descuento parcial.

En cuanto a la generación de empleo, al igual que el candidato Santos, Vargas Lleras reactivaría el programa de Empleos en Acción en las poblaciones urbanas con mayores índices de desempleo. La meta sería crear 300.000 empleos temporales. En este mismo sentido, se buscaría generar 800.000 empleos anuales en la construcción de vivienda de interés social, reduciendo en más de 20% la cifra actual de desempleo. Y por último, se buscaría formalizar 50.000 empresas durante el cuatrenio generando incentivos para la formalización de microempresas u otras formas asociativas.

### **Gustavo Petro**

Como medida de choque, adoptaría programas de emergencia de empleo, con un componente de formación. Petro propuso adoptar una política que dé prioridad a la generación de empleos de calidad adecuadamente protegidos por creación de empresas sostenibles, que apoye a los segmentos del mercado de trabajo con mayor grado de vulnerabilidad, como los jóvenes y

---

<sup>10</sup> Estas políticas centradas en PYMES han tenido gran acogida en las campañas presidenciales. La propuesta de Noemí tiene similitudes con la de Santos en cuanto al apoyo técnico, la simplificación y disminución en sus cargas tributarias.

mujeres, los trabajadores con menores calificaciones y salarios, los trabajadores informales y los desplazados. Así mismo, el ex candidato tomaría acciones orientadas a preservar y mantener los empleos existentes.

Petro y Mockus coinciden en la necesidad de adoptar medidas para la transformación y desarrollo de la inspección del trabajo, como mecanismo para garantizar el acatamiento a la legislación laboral y la transparencia en las relaciones de trabajo.

En el debate presidencial de Fedesarrollo en Bogotá, Petro estuvo de acuerdo con el desmonte gradual de los parafiscales, ya que disminuye el costo relativo del trabajo y es una medida equitativa. Otro punto importante que resaltó el candidato del PDA, fue la importancia de realizar una transformación del sistema educativo con miras a mejorar la calidad del empleo.

En cuanto a la fijación del salario mínimo, se mostró en desacuerdo con una fijación que sólo tenga en cuenta la inflación y estaría dispuesto a realizar aumentos adicionales, ya que esto aumentaría la demanda interna del país y dinamizaría la economía.

### CONSENSOS EMPLEO

Candidatos			JMS	AM	RP	GVL	NS	GP
Trabajo	1.1 Reducción del costo del empleo	1.1.1 Parafiscales Deducibles	X	X	X	X	X	
		1.1.2 Eliminación Gradual Parafiscales		X		X		X
	1.2 Desmonte Incentivos al Capital		X	X	X	X	X	X
2. Incentivos a sectores			X	X	X	X	X	X
3. Programas de Primer Empleo	3.1 SML Diferencial			X				
	3.2 Deducción de parafiscales para empresas que contraten jóvenes				X	X		
4. Pertinencia de la educación			X	X	X	X	X	X
5. Seguro de Desempleo				X		X		

Como se expuso anteriormente, la prioridad en materia de empleo es la reducción de la informalidad y el desempleo que han mostrado ser problemas estructurales que no permiten la inclusión de una gran parte de la población al mercado laboral y por ende reducen su bienestar. Entre sus principales causas se encuentran la existencia de altos costos laborales no salariales, un elevado salario mínimo como proporción del salario medio, una disminución relativa del costo del capital y la baja transparencia en las políticas de ayudas sociales.

Los seis candidatos están de acuerdo en que el precio relativo del trabajo formal dificulta la reducción del desempleo y la informalidad y en que se deberían tomar medidas para reducir los costos salariales no laborales y revisar las deducciones por adquisición de activos fijos. Otros dos puntos importantes en materia laboral, en los cuales hubo pleno consenso de los candidatos, fueron los de generar empleo mediante el impulso de proyectos intensivos en mano de obra en programas de infraestructura y vivienda, los cuales pueden generar empleo en el corto plazo pero no resuelven los problemas estructurales del mercado laboral

colombiano. También estuvieron de acuerdo en la revisión de la pertinencia de la educación, en particular de los programas ofrecidos por el SENA.

El tema de los parafiscales fue donde hubo menor consenso a pesar de su importancia. Vargas Lleras y Petro se mostraron de acuerdo con un desmonte gradual de los parafiscales por ser impuestos nocivos para la creación de empleo; Mockus al principio de su campaña estuvo de acuerdo con esta posición y luego se mostró más de acuerdo con una deducción de los parafiscales a la Botero y Cavallo (2009), al igual que el resto de los candidatos.

La deducción de parafiscales parece ser una propuesta con una mejor aceptación política en el Congreso, aunque su principal inconveniente es que no elimina de raíz la distorsión inicial en el mercado laboral, sino que introduce una distorsión nueva al sistema tributario al permitir una deducción de 120% de los parafiscales sobre el pago de renta de los nuevos empleos. Los programas de primer empleo y de aprendices para la generación de empleo en el segmento de los jóvenes, tuvieron apoyo al interior de las campañas presidenciales, aunque sólo Mockus, Vargas Lleras y Rafael Pardo les dieron algún desarrollo. El candidato del partido Verde fue el único en proponer la implementación de Salarios Mínimos diferenciales para jóvenes, con siguiendo la propuesta de Fedesarrollo. Pardo y Vargas Lleras se mostraron de acuerdo con la deducción en el impuesto de renta del pago de parafiscales para las empresas que contraten jóvenes en programas de primer empleo: Vargas Lleras propuso una deducción plena y Pardo una parcial.

En cuanto a la baja transparencia de las políticas de ayudas sociales, los candidatos dijeron estar conscientes de la importancia de ayudar temporalmente a las familias que así lo requieran, pero que las políticas deben tener mecanismos claros de entrada y de salida, para que éstas no se conviertan en subsidios permanentes.

Por último, una de las fallas centrales del mercado laboral colombiano es la cuasi inexistencia de un seguro de desempleo para los trabajadores y sobre este tema sólo se pronunciaron Antanas Mockus y Germán Vargas Lleras.

Las propuestas de los candidatos, aunque importantes para la generación de empleo, no parecen suficientes para eliminar los problemas estructurales del mercado laboral en Colombia.

De los anteriores consensos y disensos en materia laboral, se observa que algunas de las propuestas de los candidatos presidenciales tienen implícitas ideas del modelo de la Economía Social de Mercado. La Economía Social de Mercado (ESM) para poder dar cumplimiento a sus principios constitutivos<sup>11</sup> prevé que, a pesar de basarse en la libertad contractual, se requieren garantías y reglamentación en el mercado laboral por parte del Estado para proteger a los ciudadanos; lo cual va en la misma línea de lo propuesto por los candidatos para hacer frente a la desprotección de los ciudadanos que se encuentran en desempleo e informalidad.

---

<sup>11</sup> Los siete principios constitutivos de la ESM son la competencia perfecta, la estabilidad de la moneda, el libre acceso a los mercados, la libertad contractual, la propiedad privada con función social, la plena responsabilidad y la constancia y transparencia de la política económica.



La ESM se centra en una política de competitividad para generalizar el bienestar para todos. En este sentido, la mayoría de candidatos propuso disminuir el costo relativo del trabajo frente al capital lo que apunta la dirección de tener mercados competitivos sin distorsiones de precios generadas por los costos excesivos de los parafiscales y los costos laborales no salariales (CLNS). Este último punto puede ser un poco debatido en ESM, ya que los parafiscales y CLNS pueden verse como una necesaria solidaridad entre individuos que trabajan y los que no trabajan, pero por otro lado generan grandes distorsiones en términos de contratación y de impuestos.

En cuanto a la diferenciación de salarios mínimos para jóvenes presentada por el Partido Verde, ésta estaría acorde de los principios de la ESM siempre y cuando se les garantice un ingreso mínimo digno. En cuanto a la fijación del salario mínimo en Colombia, el único candidato en referirse a la importancia de la libre negociación de éste entre los sindicatos y gremios sin intervención gubernamental fue Rafael Pardo, lo que también se inscribe entre los principios reguladores de la ESM.

En general en las propuestas de los candidatos se resalta la importancia de la política social para corregir los desajustes del mercado laboral colombiano, tal y como se emplea la política social en la ESM. Existió consenso entre los candidatos en que las políticas de mejora en la calidad de la educación, programas y subsidios temporales con claras políticas de entrada y salida focalizados en los jóvenes y grupos poblacionales vulnerables pueden ayudar a corregir las fallas existentes en el mercado laboral. Por último, las propuestas de crear un seguro de desempleo como paliativo para proteger a los individuos contra los riesgos económicos se enmarca claramente dentro del principio regulador de utilizar una política de corrección de la distribución del ingreso de la ESM.

## **b. TRIBUTARIO Y FISCAL**

El Gobierno Nacional lleva tres lustros sin financiar plenamente sus gastos corrientes con ingresos corrientes, lo cual resulta insostenible a largo plazo y demuestra la necesidad de lograr superávits primarios estructurales del orden de 2% del PIB. Fedesarrollo, y el grupo Interinstitucional encargado de realizar el documento de la Regla fiscal han concluido que se requieren aumentar el superávit primario entre 2.5 y 3% del PIB. En efecto, aún cuando se obtengan recursos adicionales por un posible boom petrolero, es imperativo que se modere el gasto público y se aumenten los ingresos tributarios.

Además, el régimen tributario colombiano no cumple bien con ninguno de los objetivos que prescribe la teoría de las finanzas públicas y que ordena la Constitución, a saber: eficiencia, equidad y progresividad. Es ineficiente tanto en materia de recaudo –es insuficiente y los principales impuestos tienen baja productividad- como en cuanto a sus efectos sobre el crecimiento económico: grava en exceso algunas inversiones, crea distorsiones en la medida en que genera cargas impositivas diferentes entre sectores, causa desintermediación financiera y, como se discutió atrás con respecto a los gravámenes parafiscales, estimula la informalidad.

Fedesarrollo ha propuesto acabar con las diferencias existentes entre la contabilidad comercial y la tributaria, eliminando todas las exenciones y deducciones especiales; bajar la tasa básica

de impuesto a la renta de las empresas a 20%, pero gravar los dividendos en cabeza de las personas naturales y los residentes extranjeros (empresas o personas) hasta una tasa máxima de 30% (descontando el impuesto pagado en la empresa); reforzar el régimen de renta presuntiva; restablecer un impuesto al patrimonio de las personas naturales de base amplia y eliminar el impuesto al patrimonio de las empresas, reducir parcialmente los parafiscales en proporción inversa a los niveles de salario; eliminar el impuesto a las transacciones financieras y simplificar el IVA, aumentando la base, eliminando excepciones y exenciones y unificando en dos niveles las nueve tarifas existentes (10% y 17%).

Fedesarrollo apoyó desde el año 2003 la propuesta de la Comisión de Gasto de establecer una Regla Fiscal a la chilena para evitar la volatilidad del gasto, permitir una política fiscal contra cíclica y evitar efectos adversos tipo “enfermedad holandesa” como consecuencia del boom de precios minero-energético.

### **Juan Manuel Santos**

La campaña del candidato Santos reduciría el impuesto a la renta de las empresas a 25% y la tasa máxima a las personas naturales a 29%, restauraría la tributación adicional de los dividendos con un límite de 7%, y buscaría aumentar la base. Asimismo, aumentaría la base del IVA y unificaría la tarifa, y condicionaría los incentivos sectoriales, mediante los descuentos de los aportes parafiscales, a la generación de empleos. Finalmente, marchitaría el impuesto a las transacciones financieras en tres tramos, llegando a cero en el 2016, y fortalecería el impuesto predial.

Al igual que la campaña Mockus adoptaría una regla fiscal a la chilena, y reformaría el sistema de regalías.

Otras de sus propuestas se orientaron a: aumentar la eficiencia y la modernización en recaudo, un ajuste en las tasas retención en la fuente; racionalidad y control de recursos; revisar la destinación de la parafiscalidad, principalmente la que se asocia a las nóminas; fortalecer la capacidad fiscal de las regiones fortaleciendo el impuesto predial, logrando una mayor equidad y eficiencia del ICA; mejorar la eficiencia en la resolución de controversias; y reescribir de los códigos fiscales actuales en aras de obtener mayor eficiencia.

### **Antanas Mockus**

Antanas Mockus planteó una reforma tributaria que aumentaría el recaudo en alrededor de 2 puntos del PIB, que simplificara el IVA, el impuesto a la renta y al patrimonio, aplanando la tasas y aumentando la base. En el IVA, se pasaría de nueve tarifas actualmente vigentes a tres, elevaría la tasa promedio a 17% y aumentaría la base.

El candidato, al igual que Fedesarrollo, propuso un cambio en el enfoque del impuesto a la renta, gravando más la renta de las personas naturales. Propuso bajar la tasa del impuesto a la renta de las empresas al 28% y eliminar la mayoría de los privilegios tributarios existentes, incluidas las exenciones por inversiones en activos fijos. Examinaría la conveniencia de reducir o eliminar el impuesto a las transacciones financieras y de reducir los parafiscales, siempre y cuando el SENA y el ICBF tengan financiamiento alternativo.

Asimismo, apoyaría una regla fiscal que genere ahorros por la explotación de recursos naturales con el fin de permitir una política fiscal anti-cíclica y evitar síntomas de enfermedad holandesa. Asimismo, reformaría la regla de reparto de las transferencias, dándole prioridad a los municipios y regiones más pobres del país.

### **Rafael Pardo**

Estuvo de acuerdo con la necesidad de realizar una reforma tributaria de fondo para eliminar la incertidumbre creada por las reformas fiscales casi anuales que se han venido realizando en Colombia y que han generado desorden e irracionalidad en la asignación de recursos.

En cuanto al IVA, Pardo unificaría su tarifa básica en el 16% actual, estableciendo una devolución a sectores de SISBEN 1 y 2, para no gravar la canasta familiar básica. En cuanto al impuesto de renta propuso tarifas progresivas más altas para personas naturales y tarifas más bajas para las empresas.

Coincidió con la propuesta de Fedesarrollo de que no se cobre impuesto al patrimonio de las empresas, pero sí a las personas naturales y que se tomen medidas para evitar que éstas lo evadan haciéndose pasar por empresas unipersonales. Consideró que el impuesto del gravamen a los movimientos financieros debe desmontarse gradualmente en función de las metas de recaudo.

Por otro lado, la eliminación de los parafiscales se contemplaría sólo para el programa de primer empleo para los jóvenes, dada la necesidad de facilitar el empleo a los jóvenes sin experiencia.

### **Noemí Sanín**

Expuso la necesidad de tener un régimen tributario simple para que tanto el contribuyente como el Estado puedan entenderlo y administrarlo correctamente. Eliminaría la multiplicidad de tarifas existentes, ampliaría la base de contribuyentes y con ello aumentaría el recaudo. Se podría disminuir la tasa efectiva de tributación en renta para compensar algunos de los beneficios que se eliminarían (e.g. el de las deducciones por activo fijo). Adicionalmente, eliminaría el impuesto a las transacciones financieras.

### **Germán Vargas Lleras**

El candidato propuso que el sistema colombiano se reestructure a la luz de los principios de equidad, neutralidad y eficiencia. La carga tributaria que adopte el país debería ser en su concepto comparable a la que soportan los contribuyentes en otros países, ya que existe capacidad de aumentar dicha carga en cerca de 4% del PIB.

En cuanto al IVA, se reduciría la tarifa general del 16% al 15%, se gravarían todos los bienes y servicios con excepción de los productos alimenticios básicos de la canasta familiar, los medicamentos, los servicios de salud, educación y los servicios públicos para los estratos 1, 2, 3 y 4. Se implementaría un régimen real de devolución del IVA para la exportación de servicios, se establecería la posibilidad de tratar como IVA descontable el IVA pagado en la adquisición

de activos fijos y se otorgaría un subsidio anual de un millón de pesos para cinco millones de familias que perciben los ingresos más bajos de la población colombiana.

El impuesto de renta para las sociedades se fijaría en 25%. Para los asalariados se mantendría el régimen tributario actual, que permite la deducibilidad de los intereses por préstamos para adquisición de vivienda, el no gravamen para los aportes a fondos de pensiones y cuentas AFC, así como para los pagos por alimentación, y la exención del 25% de la renta laboral gravable. Se eliminarían todas las exenciones, beneficios y tratamientos preferenciales que carezcan de justificación económica y que no sean universales. Adicionalmente, se mantendría el no gravamen a los dividendos.

La renta presuntiva se mantendría en el 3%, pero su aplicación se establecería sobre el patrimonio contable de los contribuyentes.

Adicionalmente eliminaría el gravamen a los movimientos financieros y el impuesto al patrimonio. En cuanto a las cargas parafiscales a la nómina, se eliminarían las contribuciones parafiscales (SENA y Cajas de Compensación) a cargo de patronos y, su costo se asumiría directamente por el presupuesto nacional.

Aunque fue la propuesta tributaria más detallada (incluyó anteproyectos de Ley), no resultaba muy coherente con las necesidades de recaudo, pues parece muy improbable que la eliminación de tributos como el GMF y el patrimonio y los aportes patronales, así como reducciones de tasas, pudieran compensarse con la eliminación de unas cuantas exenciones y una mayor simplificación.

### Gustavo Petro

Se comprometió a hacer una reforma fiscal que aumentara la equidad tributaria. Esta reforma aumentaría la tarifa del impuesto de renta, en particular a las personas naturales, y a empresas que se dediquen a la explotación de recursos naturales. Implementaría impuestos a la contaminación del agua, a los dividendos, a las tierras improductivas. Aumentaría el recaudo por impuesto al patrimonio, eliminaría las exenciones tributarias y mantendría la base actual del IVA. En adición, propuso establecer un nuevo gravamen a las tierras improductivas.

Petro además propuso una reforma pensional que recuperaría para el Estado parte de las contribuciones que reciben los fondos privados, con destino a un pilar básico, y que, por tanto, mejoraría el flujo de caja del Gobierno en los próximos años. Esta reforma, sin embargo, podría hacer inviables los fondos privados de pensiones.

### CONSENSOS FISCAL

Candidatos	JMS	AM	RP	GVL	NS	GP
1.1 Renta Empresas 1.1.1 Tarifa	25% (más 7% a dividendos)	28%, simplificar	Disminuir?	25%	?	Aumentar empresas sector minero
1.1.2 Base	Aumentar	Aumentar	Aumentar	Aumentar	Aumentar	Aumentar

1. Impuesto de renta	1.1,3 Deducción por activos fijos	Más selectiva	Eliminar	Eliminar	Eliminar	Eliminar	Eliminar
	1.2.1 Tarifa	29%	Simplificar	Aumento progresividad	33%	?	Aumentar
	1.2 Renta Personas Naturales	1.2.2 Base	Aumentar	Aumentar	Aumentar	Mantener	Aumentar
2. Patrimonio		Eliminar?		Sólo Personas Naturales	Eliminar	?	Aumentar
3. GMF		Eliminar	Eliminar	Disminuir	Eliminar	Eliminar	Eliminar
4. IVA	4.1 Tarifa	Unificar	17%, simplificar	16%, unificar y compensación	15%, compensación	Simplificar	?
	4.2 Base	Aumentar	Aumentar	Aumentar	Aumentar	?	Mantener
5. Regla Fiscal		Si	Si				
6. Reforma Regalías		Si	Si				
7. Parafiscales (ver arriba)			Desmote gradual		Desmote		Desmote
8. Otros		Impuesto tierra improductiva (deducible de renta)	Impuesto tierra improductiva	Impuesto tierra improductiva			Impuesto tierra improductiva

Durante las últimas semanas antes de la primera vuelta presidencial hubo un intenso debate entre Juan Manuel Santos y Antanas Mockus sobre la conveniencia de adelantar una reforma tributaria. En este debate el presidente electo se comprometió a no aumentar las tarifas de los impuestos lo que no es equivalente a que se haya comprometido con no adelantar una reforma tributaria estructural. De hecho, la tarifa efectiva media actual para el impuesto a la renta de las empresas es del orden del 25%. Los dos impuestos más importantes para el recaudo de la Nación son el impuesto de renta y el IVA, y son ineficientes puesto que presentan una elevada dispersión en sus tarifas nominales y efectivas, como consecuencia de múltiples exenciones y deducciones especiales, que ocasionan desigualdades horizontales y resultan en asignaciones de recursos que no son óptimas.

La propuesta en materia del impuesto de renta de Juan Manuel Santos no se diferenció mucho de la de Antanas Mockus, y si se impulsa una reforma tributaria que aumente la base gravable para las empresas, se estaría en consonancia con lo expuesto por todos los candidatos. Todos los candidatos propusieron simplificar el sistema tributario, si bien la propuesta de hacer deducible de renta el pago por parafiscales, con el cual estuvieron de acuerdo todos ellos, iría en sentido contrario.

Juan Manuel Santos al apoyar un impuesto a los dividendos y una reducción de la tarifa a las empresas, está tendiendo hacia un sistema más eficiente y progresivo, que grava menos a las empresas y más a las personas naturales. Antanas Mockus y Rafael Pardo también estuvieron

de acuerdo en aumentar las bases y el recaudo por parte de las personas naturales. Gustavo Petro fue el único que se mostró en contra de reducir la tarifa del impuesto de renta.

De haber compatibilidad entre la posición de los partidos y las propuestas de los candidatos, no se esperaría mayor oposición en el Congreso si se es claro en que la simplificación del sistema y la reducción de la tasa nominal no implican una reducción en la tarifa efectiva, al eliminar exenciones y deducciones especiales.

Hubo más diferencias en lo relacionado con el impuesto al patrimonio: mientras Germán Vargas Lleras y Juan Manuel Santos estuvieron de acuerdo en eliminarlo (aunque sin indicar como sustituirían sus recaudos), Rafael Pardo sólo lo eliminaría para las empresas. Gustavo Petro afirmó, al contrario, que aumentaría este impuesto.

La eliminación del gravamen a los movimientos financieros, si se encuentran recaudos compensatorios, parecería muy viable políticamente, puesto que todos los candidatos ofrecieron eliminarlo. Con ello se facilitaría el aumento de la penetración financiera en el país, con las ganancias en términos de eficiencia que esto implica.

Santos, Mockus, Vargas, Pardo y Noemí estarían a favor de simplificar el impuesto de IVA y reducir las exenciones y el número de tarifas, aunque propusieron niveles tarifarios algo diferentes. Todos ellos aumentarían la base con lo cual se lograría un aumento en recaudo neto si se mantiene la tarifa base actual del 16%. Algunos ofrecieron una compensación parcial a los sectores de ingresos más bajos y sólo uno de ellos ofreció considerar el descuento pleno al IVA pagado en bienes de capital. Por tanto, no parecería difícil lograr un consenso en las líneas generales de la reforma al IVA, aunque éste sería más complejo en cuanto a los detalles específicos: cuántas y cuáles tarifas quedarían, qué bienes y servicios se mantendrían exceptuados o exentos, habría o no compensación parcial para los grupos de ingreso bajo y que modalidad asumiría.

La reforma al sistema de regalías y el apoyo a una regla fiscal a lo chileno, que parece se presentarán en la próxima legislatura, sólo fueron incluidas en sus propuestas formales por Santos y Mockus. Sin embargo, el apoyo a la regla fiscal durante las entrevistas y debates fue unánime, y a la reforma a las regalías fue mayoritario.

El debate sobre impuestos fue importante durante la anterior campaña y al final quedó la sensación de que Santos no presentará una reforma tributaria. La urgencia con la que se presente una eventual reforma dependerá de las necesidades de financiamiento del próximo gobierno. En caso de que se decida presentarla, ésta debería ser estructural y debería reducir la multiplicidad de tarifas y las desigualdades horizontales, ampliar las bases tanto del impuesto de IVA como del impuesto de renta, puesto que una propuesta en este sentido contaría con el apoyo de todos los candidatos (con algunas diferencias importantes en el caso de Gustavo Petro).

Algunas de las propuestas tributarias de los candidatos tienen implícitos elementos de la Economía Social de Mercado. Por ejemplo, el principio regulador de la política redistributiva del ingreso en la ESM se puede llevar a cabo mediante impuestos progresivos sobre la renta de personas y de empresas, donde contribuyen más los que reciben mayores ingresos. En este

sentido, la mayoría de candidatos estuvo de acuerdo con la necesidad de una reforma tributaria estructural para eliminar las inequidades horizontales y verticales generadas por excesivas deducciones y exenciones del impuesto a la renta y del IVA, y la reducida contribución de las personas naturales al sistema. Propusieron aumentar las tarifas de tributación en renta de las personas naturales mejorando la progresividad y, disminuir las tarifas de tributación de renta de las empresas, para así reducir distorsiones en el mercado y permitir que éstas sean más competitivas. En el IVA se propuso en algunos casos una compensación para las familias de menores ingresos, con el fin de mitigar las consecuencias de un aumento ya sea en la tarifa general o de la reducción del número de bienes exentos y excluidos del IVA. Esta medida está en concordancia con el principio regulador de redistribución para paliar cambios en el poder adquisitivo de estos hogares.

De igual forma, algunos de los candidatos plantearon la eliminación o reducción de impuestos anti-técnicos, tales como el GMF, el impuesto al patrimonio y los parafiscales, con el fin de eliminar distorsiones y mejorar el bienestar de la población mejorando el acceso, por ejemplo en el caso del GMF al sistema financiero y en el caso de los parafiscales, al mercado laboral. Lo anterior se relaciona con el libre acceso a los mercados y con la constancia y transparencia de la política económica que son principios constitutivos de la ESM.

Por último, la propuesta de implementar una regla fiscal que permita al Estado sanear el gasto público, la deuda y el ahorro de los excedentes del sector minero-energético, al igual que la propuesta de reformar el sistema de regalías, concuerdan con el principio constitutivo de responsabilidad fiscal del Estado.

### **c. SALUD**

El acelerado incremento entre 2002 y 2009 de los pagos por procedimientos y medicamentos no incluidos en el plan de beneficios o plan obligatorio de salud (POS), así como la obligatoria unificación del POS para el régimen contributivo y el subsidiado y el rápido crecimiento del régimen subsidiado, han comprometido la viabilidad financiera del sistema. Existe un problema estructural en el financiamiento del sistema de salud, que estimula la informalidad y contribuye a que exista una proporción creciente de personas afiliadas al régimen subsidiado, haciendo cada vez más onerosa la contribución de quienes están en el régimen contributivo. Así se ha generado un círculo vicioso de mayor informalidad, mayores necesidades del régimen subsidiado, mayores contribuciones, mayor informalidad. Por otra parte, como ya se dijo, los altos costos laborales no salariales y el elevado salario mínimo como proporción del salario medio, han llevado también a una segmentación del mercado laboral y a una mayor informalidad.

En cuanto a la reforma al sistema de salud, Fedesarrollo ha propuesto que en el largo plazo debe implementarse una reforma estructural que establezca dos pilares en los que se garantice el derecho a la salud a todos los colombianos. El primer pilar debería cubrir las necesidades prioritarias del conjunto de la población, incluyendo las actividades de prevención y promoción. Este pilar se financiaría con tributación general, eliminando la contribución de 1,5 puntos del impuesto a la nómina para la financiación del régimen subsidiado, con el propósito de eliminar los actuales estímulos a la informalidad. El segundo pilar sería uno contributivo, que incluiría paquetes complementarios de servicios de salud.

En el corto plazo se requiere la actualización del POS, en donde la definición del plan de beneficios responda a las características clínicas y epidemiológicas de la población, con una actualización periódica a cargo de la CRES que debe ser fortalecida institucionalmente. Se debe contar, además, con un instrumento que establezca límites al aseguramiento y blinde el POS contra el riesgo jurídico de la inclusión de beneficios no cubiertos por el plan. Para ello parece necesaria una Ley Estatutaria que defina y limite el derecho a la salud a lo que es fiscalmente posible, como lo ha sugerido la Corte Constitucional.

Finalmente, se debe eliminar la capitación como forma de contratación, como mecanismo para impedir que las EPS transfieran la función del aseguramiento a los hospitales, se debe encargar la administración del régimen subsidiado al departamento, permitiendo aprovechar las economías de escala que abaratan y hacen más eficiente el aseguramiento en salud de la población, y centralizar la prevención a nivel nacional.

### **Juan Manuel Santos**

Juan Manuel Santos especifica cinco metas en su política de salud: 1) Cobertura universal en aseguramiento, 2) POS unificado, incluyente, amplio, actualizado y sostenible para todos, 3) Generación de indicadores trazadores de avances en salud, 4) Incrementar por encima del 95% la cobertura en vacunación y por último, 5) Satisfacción como mínimo del 90% de los usuarios con el servicio.

El candidato del partido de la U sostiene que constituiría un sistema que favorezca la prevención y busque la satisfacción de los usuarios. También se definiría un nuevo POS único con criterios técnicos, que sería actualizado atendiendo las características epidemiológicas del país. El POS debería ser respetado, lo que requiere la expedición una ley estatutaria para tal fin. Se daría independencia a los comités técnico científico, se permitiría la portabilidad nacional de los planes de salud, y se evaluaría la pertinencia del esquema actual en el que la afiliación al régimen subsidiado está a cargo de los municipios. El presidente electo cree que los hospitales no deben ser administradores de riesgo, y que deben buscarse nuevas fuentes de recursos, aunque no especifica cuáles. Además, consolidará un sistema de información que permita evaluar el comportamiento de los costos, favorecerá el uso de genéricos, y revisará las competencias entre departamentos y municipios en cuanto a la red pública hospitalaria.

### **Antanas Mockus**

El principal objetivo enunciado por el candidato del partido verde fue el de garantizar el acceso a servicios de calidad en promoción, protección y recuperación de la salud. Impulsaría la creación del Ministerio de Salud y de una ley estatutaria que interprete el núcleo del derecho a la salud. Estudiaría la pertinencia de hacer una transición hacia un sistema de financiamiento mixto con aportes del presupuesto general de la nación, aportes obligatorios según capacidad de pago de los empleados e independientes e impuesto específicos. Mockus implementaría la portabilidad nacional del aseguramiento del régimen subsidiado a nivel nacional.

### **Rafael Pardo**



El candidato del partido liberal sostiene que se requiere una reforma estructural al sistema de salud que conserve el esquema actual de aseguramiento, pero en forma más eficiente y con menores incentivos a la informalidad laboral.

Para este fin propuso crear dos pilares de aseguramiento. El primero sería un seguro universal financiado con impuestos generales, y el segundo sería de aseguramiento complementario financiado por una cotización voluntaria igual al 11% de los ingresos salariales. En el mediano plazo debería establecerse un plan de transición entre los esquemas que asegure la suficiencia de los recursos.

De igual manera, se debería realizar una actualización periódica del POS y expedirse una Ley Estatutaria que defina el contenido del derecho a la salud. Crearía el Ministerio de Salud y la promoción en salud estaría a cargo de este último y no de las EPS.

### **Germán Vargas Lleras**

La argumentación de la propuesta refleja la contradicción del sistema de salud en el país puesto que dice que la salud es un derecho irrenunciable, que los beneficios no pueden recortarse y que la solvencia no es un fin en sí mismo, y al mismo tiempo reconoce la importancia de limitar el plan de beneficios, y la necesidad de aumentar los ingresos para garantizar la sostenibilidad financiera. Frente a la inviable alternativa de reducir los beneficios, deben lograrse ahorros en los medicamentos e incrementos en las fuentes de financiación, vía mayor gasto público, aumentando las tasas de cotización o aumentando la formalización.

Impulsaría un plan de choque por parte de la Superintendencia Financiera y la DIAN para reducir la evasión y la elusión en las cotizaciones en salud. Actualizaría el POS y promovería en el Congreso una ley estatutaria que sirva de marco jurídico al derecho a la salud.

Se definirían tarifas claras para los procedimientos y tratamientos del POS y se centralizaría el manejo de los recursos del régimen subsidiado en manos del FOSYGA para que éste le gire directamente a las EPS.

De igual forma, se reforzarían los comités técnico científicos que deben ser sufragados con recursos del FOSYGA, en vez de órganos integrados por las aseguradoras y prestadoras. Reconoce la necesidad de obtener mayores recursos para financiar el faltante fiscal y hace énfasis en la promoción y prevención (incluida la educación sexual).

### **Gustavo Petro**

El candidato del Polo Democrático cuestionó en diferentes escenarios el sistema público-privado de aseguramiento y argumentó que la prestación debería hacerse a través de subsidios de oferta mediante un esquema público con cobertura universal. Se mostró a favor de hacer mayor énfasis en la prevención y promoción en salud.

## CONSENSOS SALUD

Candidatos		JMS	AM	RP	GVL	GP
1. Ley estatutaria que defina y limite el derecho a la salud		Si	Si	Si	Si	
2. Mayor énfasis en Prevención y Promoción		Si	Si	Si	Si	Si
3. Aseguramiento Régimen subsidiado	3.1 IPS como administrador riesgo	No	No	?	?	?
	3.2 Portabilidad Nacional	Si	Si			
4. Reforma hacia dos pilares		No	Si	Si	No	Subsidios de oferta
5. Control de costos por medicamentos y procedimientos		Si	Si	Si	Si	?

El próximo gobierno deberá presentar una reforma al sistema de salud en el país cuya sostenibilidad financiera se encuentra comprometida en el corto plazo por el agotamiento de los excedentes de la cuenta de compensación y los requerimientos crecientes para la financiación del sistema. El régimen contributivo ha requerido de un crédito por parte de una de las cuentas que maneja el Fosyga (la cuenta ECAT) para cubrir el déficit neto que se presentará este año, y dado que la situación no es sostenible en el mediano plazo se requiere que se limite de forma urgente el crecimiento de los pagos no cubiertos en el plan de beneficios.

En este sentido hubo importantes consensos entre cuatro de los seis candidatos (la propuesta del candidato Petro difería en forma sustancial y no se encontró una propuesta de la candidatura de Noemí Sanín en esta materia), sobre los lineamientos de una reforma al sistema de salud. Estos cuatro candidatos están de acuerdo en: que se requiere de la expedición de una ley estatutaria que defina el contenido del derecho a la salud y que por tanto limite la aprobación de pagos que se encuentren por fuera del plan de aseguramiento; que se debe hacer mayor énfasis en la promoción y prevención en salud y que debe revisarse si es conveniente que las EPS desarrollen esta labor; y que debe hacerse un control sobre los costos del sistema mediante la compra genéricos, aprovechamiento de economías de escala, regulación, entre otras medidas. Santos y Mockus se mostraron de acuerdo en que las IPS no deben ser administradoras de riesgo y que el aseguramiento del régimen subsidiado debe tener portabilidad nacional. Antanas Mockus y Rafael Pardo consideran que el país debe modificar su sistema actual dividido entre el régimen subsidiado y el régimen contributivo, hacia un sistema con un aseguramiento universal financiado con impuestos generales y un plan complementario financiado con contribuciones salariales. Fedesarrollo se ha mostrado de acuerdo con esta propuesta pero la transición tiene costos considerables que no han sido

suficientemente cuantificados. En tal sentido, en el corto plazo es más fácil de implementar la propuesta de Santos y Vargas de continuar con el esquema actual pero con los cambios mencionados. No obstante, deberá estudiarse a fondo la conveniencia de un sistema que resuelva el problema estructural de fondo: el mantener un incentivo a la informalidad por la forma en la que se financia el sistema de salud.

En la Economía Social de Mercado, la seguridad social tiene un papel central como mecanismo de redistribución de ingresos, solidaridad y apoyo a los más vulnerables. En Colombia, el sistema actual de seguridad social ha mostrado ser insostenible, lo cual pone en peligro la protección de los individuos frente a riesgos externos y no permite redistribución. La mayoría de las propuestas de los candidatos presidenciales se enfocaron en cómo rediseñar y redefinir un sistema de seguridad social funcional y sostenible que disminuya los incentivos a la informalidad y se reformulen los subsidios que se han convertido en permanentes y onerosos para el sistema. Las propuestas en este campo, en general concuerdan con el principio regulador de la política como mecanismo de redistribución del ingreso de la ESM.

Uno de los principios reguladores que debe cumplir el Estado en la ESM, es el de reglamentar los mercados para contribuir a su correcto funcionamiento. Una propuesta que inscribe en esta idea de la ESM, es la de reglamentar el derecho a la salud, para dar garantías de cumplimiento de este derecho a todos los ciudadanos por igual (justicia social), teniendo en cuenta la sujeción a una restricción presupuestal (principio constitutivo de constancia de la política económica y de responsabilidad fiscal).

#### **d. POLÍTICA RURAL**

El campo colombiano se caracteriza por la inequitativa distribución de las tierras: en Colombia hoy en día, hay 40 millones de hectáreas de explotaciones ganaderas, lo que representa un 75% de la tierra productiva; mientras que, el número de cabezas de ganado ha permanecido estancado en 23 millones durante varios años. Por otro lado, la agricultura sólo ocupa 4,5 millones de hectáreas, que representan menos del 9% del total de la tierra productiva, pero existen más de 20 millones con potencial agrícola. Dado que una hectárea destinada a uso agrícola genera tres veces más que una hectárea ganadera, se hace evidente que existe un uso ineficiente de la tierra<sup>12</sup>.

Otros de los problemas que presenta el campo colombiano son: la legitimidad de la propiedad de la tierra, la falta de actualización de la información catastral, problemas de la restitución de tierras de los desplazados, atrasos en la tecnología productiva, en la calidad de vida, en la educación rural y precariedad en la infraestructura básica.

#### **Juan Manuel Santos**

En materia de política rural, el candidato del partido de la U propuso una política de titularización de tierras rurales. De igual forma, al igual que Pardo, Mockus y Petro, propuso la extinción de dominio de las tierras adquiridas de manera dudosa o ilegal para que las familias campesinas tengan acceso a tierra, teniendo como meta dos millones de hectáreas recuperadas y distribuidas. En municipios con mayor desplazamiento, los gobiernos

---

<sup>12</sup> Ministerio de Agricultura 2008.

municipales y jueces deberían contribuir al restablecimiento de los derechos de las víctimas, aplicar presunciones legales para reconocer los derechos anteriores al desplazamiento y desvirtuar los falsos derechos de quienes se beneficiaron con el despojo forzoso de la tierra.

El candidato de la U propuso el cobro de un impuesto predial elevado a la tierra improductiva deducible en un 90% del impuesto de renta. Por otro lado, Santos sugiere revisar algunos de los instrumentos existentes para el desarrollo agropecuario, tales como: 1) incentivos y compensaciones (protección de precios e ingresos, incentivos a la cobertura cambiaria, incentivos sanitarios, precios mínimos de garantía, fondos de estabilización de precios, exenciones tributarias, CIF, MAC, seguro agropecuario, FONSA, incentivo almacenamiento de cosecha, incentivo por heladas); 2) Instrumentos de comercio exterior: SAFP, aranceles por diferimiento; 3) inversión y financiamiento (crédito agropecuario FINAGRO, PRAN nacional, cafetero, arrocero, ICR, mecanismo concursal para sistema de riego en AIS, línea especial de crédito AIS, trazabilidad en AIS, FAG; 4) Empresarial: mecanismos de fondos multiconcursales; 5) Desarrollo productivo: Apoyo a alianzas productivas, programas de oportunidades rurales, y otros.

Se debe revisar el sistema de crédito agropecuario de tal forma que se comprometa más a la banca privada, se flexibilice su estructura y se pueda contar con un financiamiento con esquemas de micro financiamiento, de ahorro y crédito comunitario, con fondos de inversión y de capital de riesgo.

El Ministerio de Educación y el SENA deberán lograr la cobertura total en educación básica, y el desarrollo de la capacitación técnica en el medio rural. La agenda del gobierno de Santos incluiría abrir los mercados internacionales a los productos colombianos a través de acuerdos de libre comercio y la búsqueda de un patrón de especialización en ciencia y tecnología agropecuaria para países tropicales.

### **Antanas Mockus**

El partido verde propuso el desarrollo y la integración regional y rural por medio del desarrollo de la infraestructura rural. Lo anterior se financiaría con recursos provenientes de la actualización catastral y del cobro efectivo del impuesto de la tierra. Propuso una política educativa que tuviera en cuenta las diferencias regionales y se fortaleciera el Programa Nacional de Educación Rural para reducir la brecha educativa entre el campo y la ciudad. El desarrollo rural se basaría en el crecimiento del sector agropecuario, el fortalecimiento y la diversificación de sus vocaciones productivas y la creación de organizaciones solidarias y PYMES.

Adicionalmente, Mockus desarrollaría programas de desconcentración de la propiedad de la tierra y se propendería por el fortalecimiento y el aumento de la capacidad institucional para la titulación de tierra. Se expropiarían las propiedades de origen dudoso y se adjudicarán a campesinos y víctimas de la violencia. Los subsidios se focalizarían en los grupos rurales más vulnerables.

Como alternativa organizativa complementaria se organizarían cooperativas de producción, mercadeo y crédito en cultivos tales como: palma africana, caña de azúcar, cacao, entre otros.

Se promoverían las formas de organización campesina y su fortalecimiento para mejorar la capacidad económica de los productores rurales. De igual manera, se fortalecería la innovación e investigación en materia agropecuaria, con participación de las universidades.

El candidato verde propuso promover plantaciones forestales comerciales para asegurar la provisión de madera y así disminuir la presión sobre los bosques naturales. Asimismo, planteó dar continuidad a la política de desarrollo de acuerdos internacionales de comercio para diversificar la interdependencia con todos los países del mundo, privilegiando los acuerdos multilaterales de comercio e inversión y la negociación de tratados bilaterales con Asia.

### **Rafael Pardo**

En materia de política agraria el ex candidato Pardo presentó cuatro ejes prioritarios, para un desarrollo integral del campo en Colombia: 1) el desarrollo rural, 2) desarrollo territorial, 3) desarrollo productivo y 4) desarrollo institucional.

En cuanto a desarrollo rural Pardo propuso: cerrar la frontera agraria que ocupa 65 millones de hectáreas y reconvertir las tierras según su vocación agrícola. En ex candidato actualizaría la información catastral de los predios en Colombia, ya que otro de los problemas del campo colombiano es que 1/3 de la tierra no tiene esta información. Al actualizar el catastro se implementarían impuestos prediales diferenciados según los usos del suelo.

En cuanto al eje de desarrollo territorial, propuso realizar un inventario nacional de tierras que determine los territorios que deben y pueden ser utilizados en forma eficiente. Para la restitución de tierras de los desplazados, el candidato liberal propuso que la propiedad del desplazado se presumiría, mientras que la de la persona que diga ser dueña se deberá demostrar.

En cuanto al eje del desarrollo productivo, el candidato planteó incentivar mecanismos alternativos de acceso a la tierra, tales como el usufructo, el arrendamiento o el comodato. Al igual que incentivar formas asociativas de propiedad para los medianos y pequeños productores y promover la producción en base a las ventajas comparativas regionales. Subrayó la importancia de incorporar el desarrollo tecnológico a todas las áreas de la producción agropecuaria y agroindustrial, invertir en infraestructura, crear *clusters* o complejos agroindustriales con ventajas tributarias y arancelarias.

Por último, Pardo en su cuarto eje planteó crear un mecanismo nacional para la ordenación del territorio rural y financiar el instituto Agustín Codazzi con recursos del presupuesto, para que con los recursos de los municipios se pueda financiar el catastro en todo el país.

### **Noemí Sanín**

La política rural de Noemí se basa básicamente en aumentar las oportunidades de negocios en el exterior, mejorar la información catastral de la tierra, apoyar el desarrollo de proyectos rurales de alto impacto, desarrollar la infraestructura del campo, mejorar el uso de la tierra y preservar el medio ambiente.

La candidata propuso el registro digital de tierras y un censo agrícola que permita la actualización de la información. Por otro lado, expuso la importancia de promover el uso eficiente de las tierras y el ordenamiento del territorio en función de la capacidad de sus suelos.

Planteó mejorar la infraestructura de transporte, riego y comunicaciones en regiones de alto potencial productivo. De igual modo, se buscaría la cooperación financiera internacional para la construcción de infraestructura multimodal que permita el aprovechamiento del potencial productivo de la Orinoquía y la Amazonía<sup>13</sup>.

### **Germán Vargas Lleras**

Promovería la expansión de las áreas cultivadas en alimentos y materias primas agroindustriales, con la meta de incrementar en tres millones de hectáreas la superficie dedicada al uso agrícola. En adición, planteó intensificar y modernizar las explotaciones ganaderas, duplicando de 5 a 10 millones de hectáreas las tierras cubiertas con pastos mejorados para el desarrollo de la ganadería tecnificada.

Para mejorar el uso de la tierra, se propusieron medidas tendientes a: 1) Reorientar los instrumentos de la política agropecuaria para propiciar el cambio en el uso de la tierra y expropiaciones a quienes persistan en el uso inadecuado de la tierra; 2) Mejorar el Catastro, la información de precios, crear un banco de tierras, disminuir el costo de transacciones, clarificar los derechos de propiedad, agilizar los procesos de titulación y elaboración de una Ley que regule el funcionamiento de los arrendamientos de tierra de largo plazo; 3) Facilitar la incorporación de tierras a proyectos productivos; 4) Mejorar el acceso de los pequeños productores a la propiedad de la tierra y a insumos productivos tecnológicos; 5) Diseñar programas especiales de transferencia tecnológica hacia los pequeños productores; y 6) Ampliar la cobertura del crédito agropecuario y fomentar el microcrédito rural para aquellas operaciones menores de \$10 millones.

### **Gustavo Petro**

El candidato del Polo Democrático Alternativo concuerda con otros candidatos en que el uso de la tierra en Colombia no es eficiente.

Petro propuso políticas para incautar y extinguir el dominio de las tierras y entregarlas a título de arriendo público a los campesinos y a los pequeños y medianos empresarios con crédito y tecnología, para cultivo de alimentos. Como se mencionó anteriormente implementaría un impuesto a la tierra improductiva, al igual que un impuesto a la contaminación del agua.

Disminuiría la tierra destinada a la ganadería, mediante la promoción de la ganadería estabularia con subsidios elevados a la alimentación en proteínas de las reses. El subsidio estatal a los productores de alimentos concentrará los subsidios estatales.

El ex candidato resaltó la importancia del desarrollo de la infraestructura rural y planteó priorizar la construcción de las vías de la alimentación que articulen las zonas productoras con

---

<sup>13</sup> Ver propuesta de desarrollo del eje Amazonía-Orinoquía financiado por Fedesarrollo y la CAF.

los centros urbanos. En adición, propuso el fortalecimiento de la institucionalidad agraria recreando la compra estatal de cosechas, las cooperativas de tenderos para la comercialización a bajos precios de los alimentos en barrios populares y el sistema de abastos para el tratamiento eficiente de los alimentos perecederos.

## CONSENSOS POLÍTICA RURAL

Candidatos	JMS	AM	RP	GVL	NS	GP
1. Impuesto a la tierra improductiva	Si (deducible de renta)	Si	Si			Si
2. Actualización Catastral	Si	Si	Si	Si	Si	
3. Titulación de tierras	Si	Si	Si	Si		?
4. Restitución de tierras	Si	Si	Si			Si
5. Tratados de Libre Comercio	Si	Si			Si	
6. Ciencia y Tecnología para el sector rural	Si	Si	Si	Si	?	Si

Como se mostró anteriormente, el sector rural en Colombia muestra grandes atrasos en términos de calidad de vida, infraestructura, entre otros y tiene una distribución de tierras muy desigual. La mayoría de los candidatos se mostraron de acuerdo en que una de las prioridades debe ser la desconcentración de las tierras y su mejor utilización. Santos, Mockus, Pardo y Petro estarían de acuerdo en implementar un impuesto a la tierra improductiva; en este punto, la propuesta del presidente electo fue la que tuvo un mayor desarrollo.

Existió gran consenso en cuanto a la actualización de la información catastral y la necesidad de generar políticas de titulación de tierras. De igual forma, resultó alentador ver que los candidatos están conscientes de la necesidad de buscar políticas de restitución de las tierras que fueron arrebatadas a los desplazados. Santos, Mockus, Pardo y Petro mostraron interés en buscar mecanismos para la restitución de las tierras de esta población. Otro punto de convergencia fue el de introducir nuevas tecnologías en el sector rural.

Juan Manuel Santos, Antanas Mockus y Noemí Sanín plantearon el desarrollo del medio rural mediante la apertura a mercados internacionales con la firma de acuerdos de libre comercio. El candidato del Partido Verde y la candidata conservadora mostraron la necesidad de profundizar el comercio con los países asiáticos por su gran potencial comercial.

A juzgar por estos consensos, debería ser posible dar un viraje considerable en materia de política agropecuaria, consiguiendo una mayor productividad y equidad, mediante una combinación de redistribución de tierras concentradas por los narcos y paras, tributación efectiva a la tierra mal utilizada, dotación de bienes públicos (investigación y extensión, infraestructura y educación rural) y acceso a mercados externos para productos de exportación actuales y potenciales. Sin embargo, dada la tradicional composición del Congreso, con una alta participación de terratenientes ganaderos, y la influencia de grandes productores que reciben alta protección arancelaria y/o generosos subsidios públicos, en la práctica ésta será una tarea política bien compleja.

Entre las propuestas más importantes en política rural, se plantearon mejoras en la productividad del campo colombiano mediante implementación de infraestructura, mejoras tecnológicas y apertura hacia mercados externos mediante la firma de tratados de libre comercio. Lo anterior se inscribe en una política de competitividad, al principio constitutivo de libre acceso a los mercados y mejoras del bienestar de la población rural del país. Por otro lado, algunos de los candidatos se mostraron de acuerdo en la necesidad de mejorar y facilitar la titularización de tierras, la redistribución y la desconcentración de éstas, al igual que su restitución a los desplazados. Lo anterior concuerda con el respeto del principio constitutivo de propiedad privada con fin social, redistribución y justicia social. El impuesto a la tierra improductiva planteado por algunos de los candidatos, se inscribe en línea con el principio regulador de redistribución por medio de impuestos, ya que este impuesto permite la mejor distribución de las tierras, desincentivando a los terratenientes al mal uso de la tierra.

### **3. CONCLUSIONES**

Aunque el trámite en el Congreso refleja intereses políticos y económicos que van más allá de las diferencias en las propuestas de los candidatos estudiados, es importante resaltar que existen consensos importantes entre líderes de seis bancadas que concentran el 87% del Senado. El proyecto de Unidad Nacional de Santos y su capacidad de impulsar importantes reformas puede aprovechar estos consensos para el trámite exitoso de las iniciativas legislativas. Algunas reformas que cuentan con amplio respaldo son: la expedición de una Ley estatutaria que reglamente el derecho a la salud; una reforma tributaria que amplíe las bases y elimine las distorsiones existentes en el IVA y el impuesto a la renta y que elimine el GMF; la adopción de una regla fiscal a la chilena; la reducción parcial de parafiscales, especialmente para el empleo de los jóvenes, o la deducción en el impuesto a la renta de los pagos en parafiscales a nuevos empleos; y el diseño de una política de tierras que incluye la titularización, la restitución a las víctimas y la actualización catastral.

El debate sobre impuestos fue importante durante la campaña presidencial y al final quedó la sensación de que Santos no presentará una reforma tributaria aunque sus afirmaciones estuvieron limitadas a que no elevaría las tarifas. La urgencia con la que se presente una eventual reforma dependerá de las necesidades de financiamiento del próximo gobierno en el corto plazo, determinadas por la fortaleza de la recuperación económica y el tamaño de la eventual bonanza petrolera, así como del contenido y de la manera en la cual se asuma el ajuste de las finanzas públicas necesario para la adopción y cumplimiento de una regla fiscal a la chilena que genere superávits primarios estructurales y que posibilite una política fiscal contra cíclica. En caso de que se decida presentarla, ésta debería ser estructural y debería reducir la multiplicidad de tarifas y las desigualdades horizontales, ampliar las bases tanto del impuesto de IVA como del impuesto de renta, puesto que una propuesta con estas características contaría con el apoyo de todos los candidatos (con algunas diferencias en el caso de Gustavo Petro), y grupos gremiales y académicos, y tendría importantes resultados en términos de eficiencia y equidad.

Antanas Mockus y Rafael Pardo durante la campaña afirmaron que el país debe modificar su sistema actual de salud dividido entre el régimen subsidiado y el régimen contributivo, hacia un sistema con un aseguramiento universal financiado con impuestos generales y un plan



complementario financiado con contribuciones salariales. Fedesarrollo se ha mostrado de acuerdo con esta propuesta, pero la transición tendría costos fiscales importantes que no han sido suficientemente cuantificados. Además, es probable que la Corte Constitucional considere que el POS no puede ser definido por debajo del contenido actual del POS del Régimen Contributivo, lo cual haría aun más costoso fiscalmente este sistema pese a sus evidentes beneficios en términos de formalización del mercado laboral. En tal sentido, en el corto plazo puede ser más fácil de implementar la propuesta de Santos y Vargas Lleras de continuar con el esquema actual pero con los cambios mencionados. No obstante, deberá estudiarse la conveniencia de un sistema que resuelva el problema estructural que hoy mantiene un incentivo a la informalidad por la manera en la que se financia el sistema de salud.

Por su parte, aunque el diagnóstico de la problemática en el mercado laboral ha resultado en recomendaciones precisas sobre cómo solucionar problemas estructurales, las alternativas de solución que se plantearon durante la campaña, aunque pertinentes, parecen no ser suficientes para resolver los problemas de desempleo e informalidad en el país. A juzgar por los consensos en las campañas, podría avanzarse con facilidad en la reducción de las cargas parafiscales para facilitar el empleo de los jóvenes y en sustituir los actuales incentivos a la adquisición de activos por un descuento especial de los pagos por parafiscales, así esta última medida vaya en contravía de la ansiada simplificación del sistema tributario. Asimismo, en la puesta en marcha de programas de formalización empresarial mediante una combinación de zanahorias y garrote.

En materia rural parece haber un amplio consenso sobre la necesidad de encontrar sistemas expeditos para redistribuir las tierras concentradas por los narcos y paras y de hacer que tributen más las tierras improductivas o mal utilizadas. Asimismo, hay considerable consenso en la necesidad de usar más los recursos presupuestales en dotar al campo de bienes públicos (infraestructura, educación rural, investigación y extensión) y menos en subsidios a los grandes productores. Hay también algún grado de consenso en la necesidad de garantizar el acceso a mercados externos para exportaciones agropecuarias actuales y potenciales. A pesar de estos consensos entre los candidatos, la agenda en materia rural, sin embargo, puede resultar especialmente contenciosa frente a los intereses que dominan en el Congreso y en las regiones.

En las propuestas analizadas referentes a mercado laboral, tributación, salud y política rural, se encontraron implícitos elementos de la Economía Social de Mercado. Para citar sólo algunos ejemplos, los candidatos avanzaron propuestas que se inscriben en la ESM tales como la creación de un seguro de desempleo temporal para proteger a los individuos de los choques económicos externos, la disminución del costo relativo del trabajo y la eliminación de impuestos distorsionantes para propender por la competitividad dentro del mercado laboral y la economía en general, el aumento en las tarifas del impuesto a la renta de personas naturales para mejorar la progresividad lo que se relaciona con el principio regulador de redistribución; la reducción el impuesto de renta de las empresas para incentivar la competencia entre empresas. De igual forma, la mayoría de candidatos puso en claro la necesidad de tener un sistema de seguridad social sostenible y con subsidios que sean temporales permitiendo de esta forma la reintegración de los grupos vulnerables en la economía; la reglamentación del derecho a la salud que se inscribe en el principio regulador de

de reglamentar los mercados para su correcto funcionamiento e introduciendo la sujeción a una restricción presupuestal (principio constitutivo de constancia de la política económica y de responsabilidad fiscal). En el tema de política rural, la propuesta de crear un impuesto a la tierra improductiva va en la misma línea del principio regulador de redistribución por medio de impuestos, ya que éste permite la mejor distribución de las tierras e incentiva a mejorar el uso de la tierra.

La agenda legislativa durante el primer año de gobierno es por lo general especialmente intensa. La mayoría de los Gobiernos consiguen la aprobación de sus reformas más importantes durante este período de “luna de miel”. La presentación de diversas iniciativas a un mismo tiempo, aunque más compleja en su manejo legislativo, puede utilizarse para reducir la oposición a propuestas puntuales, como sugieren los análisis de economía política y se observó al inicio de la administración Gaviria. Las amplias mayorías parlamentarias del Presidente electo y el alto grado de consenso programático observado durante la campaña presidencial, podrían facilitar esta tarea.

Finalmente, la adopción de reformas estructurales se dificultó en las últimas décadas por el auge de la negociación “al detal” en el Congreso. En ese ambiente es muy fácil que predominen los intereses específicos, que están detrás de la financiación de parlamentarios individuales<sup>14</sup>. La Ley de Bancadas y el anuncio del Presidente electo de que canalizará sus relaciones con el Congreso a través de las directivas de los partidos, podrían facilitar enormemente el trámite y aprobación de las reformas estructurales que el país requiere en estos y otros campos.

---

<sup>14</sup> Ver Olivera, Pachón y Perry (2009). “Economía política de las reformas fiscales en Colombia”. Fedesarrollo, 2009.