



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

POLÍTICA TRIBUTARIA EN COLOMBIA: LAS  
REFORMAS DE IVÁN DUQUE EN 2021  
Y DE GUSTAVO PETRO EN 2022

Tesis

que, para obtener el grado de

Maestro en Ciencia Política,

presenta

Daniel Hurtado Yépiz

Directora de tesis:

Dra. Melina Altamirano Hernández

Ciudad de México, febrero de 2026



## RESUMEN

En abril de 2021 el gobierno de Iván Duque presentó una reforma tributaria ante el congreso colombiano. Esta reforma, la cual emergió en medio de la crisis sanitaria y económica provocadas por la pandemia del COVID-19, desató el descontento de la población a nivel nacional y la reforma fue retirada. Un año más tarde, el nuevo gobierno de Gustavo Petro presentó una reforma tributaria la cual fue aprobada pocos meses después. A pesar de que ambas iniciativas compartieron el motivo de incrementar la recaudación del país, estas transitaron por caminos diferentes. Mediante un rastreo de procesos, el objetivo de esta investigación consiste en explicar por qué una reforma fracasó, al ser retirada, mientras que la otra tuvo éxito, al ser aprobada. Mi argumento central es que una coalición puede elegir un contexto para presentar una propuesta de reforma que posteriormente facilite la ejecución de otras estrategias como la negociación con la oposición para incrementar las probabilidades de su aprobación. Específicamente sugiero que tanto el contexto social como el contexto político son elementos importantes para explicar el éxito o el fracaso de una iniciativa de reforma fiscal. Identificar un ambiente propicio para promover una reforma puede facilitar la ejecución de las acciones necesarias faltantes; en este caso, la negociación. En el caso de Duque, su coalición decidió proponer una reforma al final de su administración, un momento bastante complicado dada la desaprobación pública hacia su gobierno y la “ley no escrita” del congreso que indica que las iniciativas presentadas por el ejecutivo al final de su administración tienen una baja probabilidad de ser aprobadas. En el caso de Petro, su coalición propuso una reforma al principio de su gobierno lo que facilitó la negociación tanto con grupos que inicialmente

se oponían al proyecto como con grupos que anticiparon ganancias de la cooperación con la administración entrante. Para explicar ambos casos utilicé los enfoques teóricos de *coaliciones promotoras* de Paul A. Sabatier y de *corrientes múltiples* de John Kingdon los cuales ofrecen herramientas analíticas sobre actores, intereses y estrategias, así como factores contextuales y de política pública. La recabación de datos empíricos se basó en una revisión hemerográfica y en entrevistas semi-estructuradas. Los hallazgos indican que, mientras que en el caso de Duque el contexto de hartazgo social al final de su administración parece explicar el fracaso de su reforma, en el caso de Petro el contexto político y social al inicio de su administración en conjunto con la estrategia de negociación con la oposición parecen explicar la aprobación de su reforma.

PALABRAS CLAVE: reforma tributaria, política fiscal, políticas públicas, desigualdades.

## ABSTRACT

In April 2021, the government of Ivan Duque proposed a tax reform to the Colombian Congress. This reform, which emerged in the midst of the health and economic crisis caused by the COVID-19 pandemic, sparked nationwide public discontent and the reform was withdrawn. A year later, the new government of Gustavo Petro presented a tax reform which was approved a few months later. Although both initiatives shared the motive of increasing the country's tax collection, they followed different paths. By process tracing, the purpose of this research is to explain why one reform failed, as it was withdrawn, while the other succeeded, as it was approved. My central argument is that a coalition can choose a context in which to present a reform proposal that

subsequently facilitates the implementation of other strategies, such as negotiating with the opposition to increase the chances of its approval. Specifically, I suggest that both the social and political contexts are important elements in explaining the success or failure of a fiscal reform initiative. Identifying an environment conducive to promoting reform can facilitate the implementation of the necessary actions that are lacking, in this case, negotiation. In Duque's case, his coalition decided to propose a reform at the end of his administration, a rather complicated moment given the public disapproval of his government and the “unwritten law” of Congress that indicates that initiatives presented by the executive at the end of his administration have a low probability of being approved. In Petro's case, his coalition proposed a reform at the beginning of his administration, which facilitated negotiations both with groups that initially opposed the project and with groups that anticipated gains from cooperation with the incoming administration. To explain both cases, I used the theoretical approaches of Paul A. Sabatier’s *advocacy coalitions* and John Kingdon’s *multiple streams*, which offer analytical tools on actors, interests, and strategies, as well as contextual and public policy factors. The collection of empirical data was based on a review of newspaper archives and semi-structured interviews. The findings indicate that, while in Duque's case the context of social fatigue at the end of his administration seems to explain the failure of his reform, in Petro's case the political and social context at the beginning of his administration, together with the strategy of negotiation with the opposition, seem to explain the approval of his reform.

KEY WORDS: tax reform, tax policy, public policy, inequalities.

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>8</b>
<b>I. Coaliciones políticas y procesos de reforma tributaria.....</b>	<b>15</b>
I.1 El estudio de las reformas tributarias como políticas públicas en países de ingreso medio.....	17
I.1.1 Definición y tipología de las reformas tributarias.....	17
I.1.2 Las reformas tributarias como cambios en las políticas públicas.....	22
I.2 La política de los procesos de reforma tributaria.....	27
I.2.1 Vinculación con la dimensión política.....	29
I.3 Enfoques teóricos para el análisis de reformas tributarias.....	35
Conclusiones.....	47
<b>II. Desigualdad y sistemas tributarios en América Latina y el Caribe.....</b>	<b>50</b>
II.1 Desigualdad económica en América Latina y el Caribe.....	51
II.2 Fiscalidad en América Latina y el Caribe.....	60
II.3 Casos de reforma tributaria en la región.....	69
II.3.1 El caso chileno: la reforma tributaria de 2005.....	71
II.3.2 El caso argentino: la reforma tributaria de 1991.....	73
II.3.3 El caso boliviano: las reformas tributarias a inicios del siglo XXI.....	74
II.3.4 El caso mexicano: la reforma tributaria de 2013.....	76
Conclusiones.....	79
<b>III. Las reformas tributarias de Iván Duque en 2021 y Gustavo Petro en 2022.....</b>	<b>83</b>
III.1 El caso de Colombia y su política tributaria.....	85
III.2 Diseño de investigación y metodología.....	93
III.3 Fundamentación empírica.....	100
III.3.1 La reforma de Iván Duque en 2021.....	102
III.3.2 La reforma de Gustavo Petro en 2022.....	111
Discusión y conclusiones.....	131
<b>Conclusiones.....</b>	<b>135</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>142</b>
<b>Apéndice.....</b>	<b>157</b>

## AGRADECIMIENTOS

A mi madre: por ser ella; por todo.

A mi padre: por ser un ejemplo y una inspiración del trabajo duro y honesto.

A mis abuelos: por su amor, su cariño y su consejo.

A mis amigos: por su ejemplo, su apoyo y su motivación constante.

A la UNIVA: por darme la oportunidad de crecer y aportar a la institución, formarme como profesionista y construir una invaluable red de hermosas amistades.

A El Colegio de México: por brindarme las herramientas necesarias para desarrollar mis habilidades de investigación y análisis de asuntos públicos.

A mi directora de tesis, la doctora Melina Altamirano: por su excelente guía e incansable asesoramiento.

A mis profesores y miembros del Centro de Estudios Internacionales (CEI): por su dedicación y puntual apoyo para el funcionamiento del programa en Ciencia Política.

A la educación pública: porque sin una política de Estado que financie el acceso a la educación no me habría sido posible dedicarme únicamente a mis estudios de posgrado en una institución de excelencia académica.

## INTRODUCCIÓN

### LA POLÍTICA FISCAL DESDE LA CIENCIA POLÍTICA

Cuando uno camina por las ciudades de Latinoamérica es normal cruzar una calle y toparse con un vecindario que luce totalmente distinto al anterior. Las casas son más amplias, las bardas son más altas y los jardines son más verdes. Hay pavimento, banquetas y estas son más angostas. Hay señalamientos, alumbrado público, drenaje y algunas calles hasta tienen jardineras en los camellones. Pero estas diferencias van un poco más allá. En estos vecindarios lo más probable es que habiten personas con una calidad de vida mucho más alta que la de sus vecinos. Es decir, probablemente gozan de acceso a educación y salud dignas, y sus ingresos se pueden considerar como *decentes*.<sup>1</sup> En América Latina y el Caribe existen altos niveles de desigualdad económica. Si bien esta disminuyó en la primera década del siglo XXI, la realidad es que la desigualdad se ha mantenido constante desde entonces. Para 2021 el índice de Gini, uno de los indicadores de la desigualdad de ingresos más comunes, mostraba un puntaje de 45.8 lo que indica una alta brecha entre ricos y pobres en la región.<sup>2</sup> Para este mismo año el 10% más rico de América Latina tenía

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), un “trabajo decente” se refiere “al nivel del salario que es necesario para solventar un estándar decente de vida para trabajadores y sus familias, tomando en consideración las circunstancias del país y calculado por el trabajo realizado durante las horas regulares de trabajo; calculado de acuerdo a los principios de la OIT para estimar el salario digno”. Traducción propia. Fuente: <https://www.ilo.org/what-living-wage#:~:text=In%20line%20with%20the%20ILO,ILO%20principles%20on%20wage%20setting>.

<sup>2</sup> CEPAL, “Las tasas de pobreza en América Latina se mantienen en 2022 por encima de los niveles prepandemia, alerta la CEPAL”, Naciones Unidas, 24 de noviembre de 2022, <https://www.cepal.org/es/comunicados/tasas-pobreza-america-latina-se-mantienen-2022-encima-niveles-prepandemia-alerta-la#:~:text=En%202021%2C%20la%20desigualdad%20de,similares%20a%20los%20de%202019>.

el 55% de los ingresos nacionales, en comparación con el 36% correspondiente al 10% en Europa. Al mismo tiempo, la riqueza también se encuentra profundamente concentrada en unas cuantas manos: el 10% más rico de la población poseía el 77% de la riqueza en ese mismo año lo que coloca a América Latina y el Caribe como la región más desigual en términos de concentración de la riqueza en el mundo.<sup>3</sup>

La desigualdad es un problema público porque, entre otros efectos, genera un ambiente de inestabilidad social y de desconfianza hacia el aparato gubernamental. Para autores como Van de Werfhorst y Salverda las consecuencias de la desigualdad económica van más allá del aumento en las diferencias entre individuos y grupos sociales: la desigualdad provoca un *desgajamiento* de la cohesión social. Los autores encontraron que las sociedades más desiguales son las más divididas, lo cual refleja las diferencias en las preferencias políticas.<sup>4</sup> Además, cuando el Estado provee de bienes y servicios para toda la población pero este se sostiene de los impuestos que paga principalmente la población más pobre,<sup>5</sup> entonces se generan relaciones injustas entre segmentos poblacionales.

Al mismo tiempo la región sufre de una baja tributación por parte de sus Estados. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), existe una clara relación entre ambos fenómenos: el tipo de política fiscal que diseña un país tendrá una influencia

---

<sup>3</sup> Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, *World Inequality Lab Report 2022*, (World Inequality Lab, 2022), 11-2, [wir2022.wid.world](http://wir2022.wid.world).

<sup>4</sup> Herman G. Van de Werfhorst y Wiemer Salverda, “Consequences of economic inequality: Introduction to a special issue”, *Research in Social Stratification and Mobility* 30, (2012): 377-87, <http://dx.doi.org/10.1016/j.rssm.2012.08.001>.

<sup>5</sup> Carlos Brown, Enrique Naveda, Verónica Paz Arauco y Susana Ruiz, *v: Es tiempo de una economía para todas y todos*, (Oxfam en LAC, 2024), 26-7, <https://lac.oxfam.org/publicaciones/econonuestra>.

directa en sus niveles de desigualdad.<sup>6</sup> Por lo tanto, si un Estado diseña un sistema tributario en donde todos los sectores de la población contribuyen con la parte que les corresponde —acorde a su capacidad económica—, y después estos recursos son utilizados para satisfacer las necesidades y garantizar los derechos de la población, es más probable aproximarse a una sociedad más igualitaria y con una mejor calidad de vida. Por el contrario, una baja tributación puede crear un círculo vicioso que conlleva a una alta desigualdad.

Algunos países han llevado a cabo intentos por revertir esta lógica y encaminar sus sistemas tributarios hacia una mayor redistribución. No obstante, estos casos no han estado exentos de conflictos y de intereses opuestos entre sí en materia tributaria. Si no entendemos la dimensión *política* de los cambios tributarios será poco probable comprender la trayectoria legislativa de estas reformas. Por lo tanto, la perspectiva politológica es una herramienta clave para hacer posible la transición de sistemas tributarios desiguales hacia sistemas más justos e igualitarios.

De esta manera la ciencia política y la disciplina de las políticas públicas ofrecen una serie de herramientas teóricas que permiten explicar el cambio en la política tributaria y así elaborar mejores propuestas de política pública en el subsistema fiscal. La literatura sobre los procesos políticos de las reformas tributarias con autores como James Buchanan, Guy Peters y Tasha Fairfield, así como enfoques teóricos como el de las *coaliciones promotoras* de Paul A. Sabatier y las *corrientes múltiples* de John W. Kingdon son algunos ejemplos de aportaciones teóricas que la ciencia política y las políticas públicas han hecho para estudiar procesos de política pública.

Esta investigación tiene el objetivo de explicar el cambio en la política fiscal colombiana reciente mediante la comparación de dos reformas tributarias: la primera propuesta por el

---

<sup>6</sup> PNUD, “Políticas para reducir las desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI: ¿podemos elegir!”, en *Informe sobre Desarrollo Humano 2019*, editado por Pedro Conceição (PNUD, 2019), 276, <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019es.pdf>.

expresidente Iván Duque en 2021 y la segunda propuesta por el presidente Gustavo Petro en 2022. Si bien ambas reformas compartieron el mismo contexto socioeconómico complicado a partir de la pandemia de COVID-19, estas siguieron caminos muy distintos. Por un lado, el gobierno de Duque propuso su reforma *regresiva* —es decir, que los impuestos aumentan a medida en que el contribuyente presenta una menor capacidad económica— a mediados de abril de 2021, es decir, al final de su administración y en un contexto económico complejo. Pocas semanas después el descontento social se manifestó a nivel nacional y la reforma fue retirada. Por el otro, el gobierno de Petro propuso su reforma *progresiva* —los impuestos aumentan a medida en que el contribuyente presenta una mayor capacidad económica— en agosto de 2022, es decir, al principio de su administración y mediante la negociación con la coalición opositora. Para noviembre del mismo año la reforma fue aprobada en el congreso colombiano.

La pregunta de esta investigación es *¿por qué en Colombia la reforma tributaria de 2021 fracasó y la de 2022 fue aprobada?* La respuesta tentativa es que si se presenta una reforma tributaria en un contexto político y social favorables, entonces la coalición tendrá una mayor facilidad para negociar la aprobación de la reforma con grupos opositores. Mi argumento central es que tanto el contexto político y social como las estrategias de negociación son elementos suficientes para explicar el éxito o fracaso de una iniciativa de reforma fiscal. Si el contexto socio-político es favorable, es decir, que no habrá una oposición relevante por parte de los grupos políticos y sociales y/o que existen incentivos para la negociación, entonces la coalición tendrá una mayor facilidad para negociar con los grupos opositores y reunir más votos de ser necesario.

En el caso de Duque, su coalición decidió proponer una reforma al final de su administración, un momento bastante complicado dada la desaprobación pública hacia su gobierno y la “ley no escrita” del congreso que indica que las iniciativas presentadas por el ejecutivo al final

de su administración tienen una baja probabilidad de ser aprobadas. En el caso de Petro, su coalición propuso una reforma al principio de su gobierno lo que facilitó la negociación tanto con grupos que inicialmente se oponían al proyecto como con grupos que anticiparon ganancias de la cooperación con la administración entrante.

Para fundamentar empíricamente el mecanismo causal en ambos casos utilizo el método de *rastreo de procesos* el cual implica la construcción de dos posibles mecanismos explicativos sobre un caso, cada uno con su propia hipótesis. Es decir, que se establece una hipótesis principal y una hipótesis alternativa con el propósito de encontrar cuál de las dos ofrece una explicación más acertada del caso estudiado; una fundamentación empírica adecuada. Para ello, en cada mecanismo explicativo se delimita el espacio temporal, se identifican eventos alternativos con resultados contrafactuales para cada momento relevante y se busca la evidencia necesaria para defender la hipótesis principal.

Además, utilizo los enfoques teóricos de *coaliciones promotoras* de Paul A. Sabatier y de *corrientes múltiples* de John Kingdon. El enfoque de coaliciones ofrece una serie de herramientas analíticas que considera el comportamiento de los actores, sus intereses y sus estrategias, así como factores como el “contexto social”. Este enfoque permite, por un lado, esquematizar los distintos elementos de un proceso político y, por el otro, clarificar el peso de cada uno de ellos en el resultado del proceso. El enfoque de corrientes múltiples comparte este objetivo mediante la idea de las “ventanas de oportunidad” compuestas por problemas, alternativas de política y el “contexto político” en el que éstas se proponen. Ambos enfoques dan cuenta de la complejidad de los fenómenos políticos y sociales, especialmente por los múltiples actores involucrados y variables que podrían explicar los resultados de procesos de política pública. Por otra parte, la recolección de datos empíricos se basó en una revisión hemerográfica y en entrevistas semi-estructuradas.

Este estudio se basa en una comparación de casos más similares en donde factores como el contexto socioeconómico, el sistema político y la composición del congreso se mantienen controlados, mientras que la variable independiente será “la temporalidad de la propuesta”, más la negociación con la oposición en el caso de la reforma de Petro. La variable de temporalidad de la propuesta se compone de los elementos de “contexto social” del enfoque de coaliciones promotoras y de “contexto político” del enfoque de corrientes múltiples. El contexto político se refiere a las posibilidades de que la reforma sea aprobada en el congreso, lo que incluye la situación en el partido político y la distribución de escaños en el poder legislativo, mientras que el contexto social se refiere al apoyo o la reacción de la ciudadanía respecto a la administración y a cierta reforma o política pública. Por último, en esta comparación la reforma de Duque es considerada un caso de fracaso, debido a que la reforma fue retirada, mientras que la reforma de Petro es considerada un caso de éxito, debido a que esta fue aprobada en el congreso. Además, se trata de una comparación asimétrica debido a que el primer caso llegó a la etapa de presentación al público mientras que el segundo caso fue discutido y aprobado en el poder legislativo.

La justificación de este estudio se centra en el hecho de que estudiar el caso colombiano puede ofrecer rutas de entendimiento y de acción para tratar los problemas de alta desigualdad y baja tributación en otros casos de países de ingreso medio. Colombia comparte características con otros países de América Latina y el Caribe y de otras regiones del mundo por lo que los aprendizajes, las discusiones teóricas y los resultados de esta investigación pueden ser aprovechados para otros casos bajo el principio de la generalización. Adicionalmente, Colombia representa un caso en donde el cambio *fue posible* en un subsistema de políticas que se había mantenido estable por décadas, una realidad que comparten múltiples países a nivel internacional.

Esta investigación está dividida en tres capítulos. El primero ofrecerá una revisión de literatura sobre los procesos políticos que atraviesan las reformas tributarias para lograr su aprobación en las asambleas legislativas, así como la descripción del marco teórico que acompañará al resto de la investigación y el mecanismo causal que será fundamentado en el último capítulo. El segundo ofrecerá una contextualización sobre el estado actual de la desigualdad económica y sobre los sistemas tributarios en la región latino-caribeña. El tercero comenzará con una introducción a Colombia y su política tributaria para después culminar con la fundamentación empírica de la explicación del fracaso o el éxito de las reformas tributarias colombianas. El estudio terminará con una serie de conclusiones sobre el proceso de investigación y los resultados obtenidos, así como unas breves reflexiones.

## I

### COALICIONES POLÍTICAS Y PROCESOS DE REFORMA TRIBUTARIA

*El mayor peligro para nuestro futuro es la apatía.*

Jane Goodall

Si comparamos los análisis de otras áreas de intervención gubernamental, los estudios sobre temas fiscales desde la perspectiva de las políticas públicas son menos numerosos en América Latina. Generalmente casos como la política social, la educativa, la de salud o la política de seguridad suelen ser objetos de estudio más comúnmente analizados por las políticas públicas. No obstante, la formulación de la política fiscal —y de las intervenciones relacionadas con las finanzas públicas en general— representan un objeto de estudio de un alto interés politológico.

En primer lugar, la discusión sobre la recaudación implica un proceso de negociación entre diferentes actores, como los gobiernos subnacionales, las autoridades fiscales e inclusive a actores del sector privado y la sociedad civil. En segundo lugar, la priorización que realiza un gobierno del gasto de los recursos que recaba en gran parte por la tributación a sus ciudadanos determina la calidad de los servicios públicos que puede proveer a su población. En palabras de un experto en desigualdades y finanzas públicas de América Latina: “la conversación fiscal es una conversación profundamente política”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Entrevista a experto en finanzas públicas, 26 de abril de 2024. El argumento del entrevistado es claro: sin recursos no hay servicios públicos. La cobertura de medicamentos, los salarios de los docentes en instituciones públicas, el mantenimiento de las calles y el aparato público en su totalidad se ve afectado por las decisiones que toma

Esta investigación busca abonar a la literatura que analiza temas fiscales desde el punto de vista politológico. Específicamente, me enfoco en el análisis del proceso de formulación de las políticas públicas. El presente capítulo tiene dos objetivos generales. El primero consiste en establecer un vínculo entre los temas fiscales y la ciencia política, específicamente con la disciplina de las políticas públicas. Esta vinculación no sólo es posible sino deseable para el avance del estudio de un área fundamental de los sistemas públicos que es su dimensión financiera. Comprender mejor esta dimensión fomentaría la elaboración de propuestas de política pública adecuadas para afinar y fortalecer los sistemas tributarios públicos y, a su vez, proveer de una mejor infraestructura y servicios públicos.

El segundo objetivo consiste en presentar el marco teórico y conceptual y su relación con el mecanismo causal. Es decir, la dimensión analítica sobre la que se apoyará el resto de la investigación. Por un lado, los enfoques de coaliciones promotoras y de corrientes múltiples ofrecerán la mayor parte de las herramientas analíticas para estudiar la reforma tributaria de Colombia en 2022. Por otro lado, la etapa de la implementación del ciclo de las políticas públicas será de apoyo para explicar la última fase del análisis de la reforma tributaria, es decir, cuando fue presentada y aprobada en el congreso colombiano.

Para ello, el capítulo se dividirá en tres apartados. En el primero el propósito es ofrecer una breve introducción al concepto y la tipología de las reformas tributarias, argumentar los motivos por los cuales una reforma de este tipo puede ser estudiada desde la ciencia política, así como las razones por las que una reforma tributaria puede ser considerada como una política pública. En el segundo apartado ofrezco una discusión de los estudios enfocados en las dinámicas políticas que subyacen a las reformas tributarias. En el tercero presento los enfoques de las coaliciones

---

el gobierno en materia presupuestaria. Lo mismo ocurre con aquellas áreas en donde los recursos son escasos o donde simplemente no se destinan recursos y por lo tanto el problema público deja de ser atendido propiamente.

promotoras y de corrientes múltiples y discuto su utilidad para analizar procesos de reforma en áreas como la tributaria. Finalmente, derivado de esta discusión, introduzco el argumento central de mi investigación y las hipótesis propuestas.

### **I.1 El estudio de las reformas tributarias como políticas públicas en países de ingreso medio**

La disciplina de las políticas públicas posee un campo de investigación bastante extenso. Desde temas generales como la salud, la educación y la seguridad hasta temas específicos como la seguridad social para adultos mayores, los programas de erradicación de la deserción escolar y los caminos seguros en las escuelas, las políticas públicas representan objetos de estudio de gran relevancia para los politólogos que buscan entender las causas e implicaciones de la acción gubernamental en distintos ámbitos. Por un lado, el enfoque del ciclo de las políticas públicas permite analizar las intervenciones gubernamentales mediante una separación por etapas. Por otro lado, la diversidad de las competencias gubernamentales resulta en un conjunto amplio de objetos de estudio. La siguiente sección tiene el objetivo de vincular a las reformas tributarias con la óptica analítica de la ciencia política y, específicamente, de las políticas públicas.

#### *Definición y tipología de las reformas tributarias*

De manera general una reforma tributaria implica un *cambio* en la política fiscal de un gobierno. Sin embargo, existe una discusión más amplia sobre la definición de las reformas tributarias y sus implicaciones en la política fiscal. En este apartado presentaré los diferentes tipos de reformas tributarias de acuerdo con su criterio y su motivación/magnitud, así como sus consecuencias para la fiscalidad.

La primera forma de entender a las reformas tributarias es por su criterio: la simplicidad, la eficiencia y la equidad. En la literatura existe un consenso respecto a estos criterios, sin embargo, también existe un debate sobre el peso que debe darse a cada uno, especialmente en el caso del contexto latinoamericano. Por un lado, autores como Carlos Tello y Domingo Hernández dan una mayor importancia a la *eficiencia* de la administración fiscal y la reducción del gasto público y argumentan que la evasión y la elusión fiscal deben ser evitadas como una estrategia para el uso eficiente de los recursos —una visión más técnica—. <sup>8</sup> Por otro lado, Vargas-Restrepo, Jiménez y Alzate sostienen que una reforma tributaria que otorgue un mayor énfasis en la *equidad* es la adecuada para los países de la región porque, según este criterio, la brecha de la desigualdad y la distribución del ingreso representan graves problemas. <sup>9</sup>

Esta forma de concebir a las reformas tributarias se relaciona con la segunda aproximación, la cual considera la motivación da origen a las reformas tributarias. Con base en la literatura, existen dos motivos por los cuales una reforma tributaria puede surgir: el primero es la necesidad de un Estado para realizar ajustes a su sistema económico en obediencia al comportamiento de los mercados; y el segundo es atender una situación de desigualdad, baja gobernabilidad y una débil provisión de servicios públicos. <sup>10</sup> En este sentido, los objetivos de las reformas tributarias se dirigen ya sea a corregir errores del mercado o a contrarrestar los efectos del sistema económico

---

<sup>8</sup> Carlos Tello y Domingo Hernández, “Sobre la Reforma Tributaria en México”, *Economía UNAM* 7, no. 21 (2010): 37-56, [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-952X2010000300003](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2010000300003).

<sup>9</sup> Carlos M. Vargas-Restrepo, José D. Jiménez López y Julieth S. Alzate Giraldo, “Sobre el concepto de reforma tributaria estructural”, *Panorama Económico* 30, no. 1 (2022): 55, <https://doi.org/10.32997/pe-2022-4208>.

<sup>10</sup> Flórez Enciso, Luis Bernardo, “Colombia tras diez años de reformas políticas y económicas”, *Cuadernos De Economía* 20, no. 34 (2001): 34, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/24427>.

relacionados con la desigualdad, la redistribución y la capacidad estatal.<sup>1112</sup> Siendo así, el criterio de la *eficiencia* se relaciona con el tipo de reforma que busca corregir los errores específicos de la política tributaria, mientras que el criterio de la *equidad* se relaciona con las reformas dirigidas a subsanar la situación de desigualdad económica.

Además, el impacto de una reforma tributaria en la política fiscal depende del tipo de motivo que le dio origen. Los autores Vargas-Restrepo, Jiménez y Alzate argumentan que las reformas tributarias se pueden dividir en dos tipos: la *coyuntural* y la *estructural*. La primera responde a problemas económicos de momentos específicos por lo que sus efectos se mantienen en el corto plazo. La segunda, en contraste, responde a problemas del sistema en sí que requieren de una mayor intervención gubernamental. Para ellos, la característica *estructural* de una reforma tributaria “puede entenderse como la forma en que se organizan los elementos de un todo, en este caso, del sistema tributario del país”.<sup>13</sup> Es decir, que una reforma de este tipo toma en cuenta los aspectos sociales, políticos y económicos y busca una mayor permanencia de sus efectos en el tiempo.<sup>14</sup> Es una reforma que *trasciende* los límites de la política tributaria para ejercer cambios en materia fiscal.

Hay autores como Yáñez y Ochoa que van más allá al afirmar que una reforma tributaria sólo es visible cuando se reemplaza la estructura de la política fiscal; las modificaciones que se

---

<sup>11</sup> Vargas-Restrepo, “Sobre el concepto,” 46.

<sup>12</sup> Bruno Seminario, *Reformas estructurales y política de estabilización* (Universidad del Pacífico, 1995), 12, <http://hdl.handle.net/11354/100>.

<sup>13</sup> Vargas-Restrepo, “Sobre el concepto,” 49.

<sup>14</sup> L. J. Acosta, et al. “¿Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el periodo 1990-2009?”, citado en 2012 en Carlos M. Vargas-Restrepo et al., “Sobre el concepto de reforma tributaria estructural”, *Panorama Económico* 30, no. 1 (2022): 49, <https://doi.org/10.32997/pe-2022-4208>.

realizan a un sistema tributario sin reemplazarlo son mejor conocidas como “enmiendas”.<sup>15</sup> En otras palabras, una reforma *estructural* a la política fiscal conlleva una serie de modificaciones profundas que requieren de una mayor planeación. Existen tres condiciones para identificar a una reforma tributaria como *estructural*: en primer lugar, esta debe contar con un código fiscal que defina los principios y los elementos de cada impuesto; en segundo lugar, debe unificar las normas procesales de los impuestos entre el nivel nacional y local y, por último, debe definir las normas y principios que permitan la suscripción de acuerdos y tratados internacionales.<sup>16</sup> Además, una reforma tributaria estructural debe cumplir un objetivo principalmente *social*, es decir, satisfacer “las necesidades básicas de la población y asegurar el disfrute de libertades fundamentales”<sup>17</sup>.

<b>Cuadro 1. Tipos de reformas tributarias</b>	
Por su criterio	Por sus motivaciones / magnitud
1. Simplicidad: la unión de varios impuestos para simplificar el sistema tributario. 2. Eficiencia: la disminución del gasto público y la lucha contra la evasión y la elusión fiscal. 3. Equidad: el uso de los recursos públicos para disminuir la desigualdad.	1. Coyuntural. Buscan corregir errores del mercado. Hacen alusión a problemas del momento. 2. Estructural. Buscan mejorar la gobernabilidad y atender los efectos del sistema económico.

Fuente: Elaboración propia con información de Flórez Enciso (2001), Vargas-Restrepo, Jiménez y Alzate (2022) y Tello y Hernández (2010).

<sup>15</sup> José Yáñez Henríquez, “Elementos a considerar en una reforma tributaria”, *Centro de Estudios Tributarios*, no. 6 (2012): 1, <https://revistaestudiostributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/41117>.

<sup>16</sup> C. M. Ochoa, “Reforma tributaria estructural. Sofismas y verdades”, citado en Carlos M. Vargas-Restrepo et al., “Sobre el concepto de reforma tributaria estructural”, *Panorama Económico* 30, no. 1 (2022): 51, <https://doi.org/10.32997/pe-2022-4208>.

<sup>17</sup> Vargas-Restrepo, “Sobre el concepto”, 53.

Esta segunda forma de entender a las reformas tributarias parece ser la más adecuada para explicar la dimensión política en los procesos de reforma tributaria, por lo menos en la región latino-caribeña. En las reformas coyunturales, los políticos se limitan a proponer ligeros ajustes al sistema tributario que se dirigen a corregir fallas del mercado. En contraste, en las reformas estructurales los políticos se ven obligados a utilizar una mayor cantidad de recursos a su alcance para “[...] lograr los consensos necesarios y la voluntad política” y, de esta manera, “[...] conseguir mayores recursos por la vía tributaria o fiscal”.<sup>18</sup> El autor Eudoxio Morales utiliza el ejemplo del expresidente Vicente Fox en México para describir la acción política que utilizó para promover una reforma tributaria de carácter coyuntural a inicios del siglo XXI y que careció de los elementos necesarios para tratarse de una reforma de tipo *estructural*.

En conclusión, hay autores que sostienen que el debate sobre los objetivos que deben seguir las reformas tributarias debe ser superado. Yáñez afirma que “[...] para el logro de cada objetivo se debe tener un instrumento distinto, es decir, no se debe intentar conseguir varios objetivos utilizando un solo instrumento.”<sup>19</sup> Para él, “una reforma del sistema tributario que sea bien realizada puede conseguir mejoras en el logro de más de un objetivo, pues esta contiene varios instrumentos o varios impuestos”. En otras palabras, es posible e inclusive deseable incluir varios criterios en una sola reforma tributaria. En este sentido, el tipo de reforma que propone Yáñez podría acercarse más a la estructural; una iniciativa que aglutine diferentes mecanismos con capacidad de atender distintas problemáticas a la vez.

---

<sup>18</sup> Eudoxio Morales Flores, “Reforma fiscal o combate a la evasión en México”, en *Finanzas públicas para el desarrollo*, editado por José L. Calva y Genaro Aguilar (Universidad Nacional Autónoma de México, 2007), 151.

<sup>19</sup> Yáñez, “Elementos a considerar”, 2-3.

## *Las reformas tributarias como cambios en las políticas públicas*

Debido a que las reformas tributarias afectan la política fiscal de un Estado, es necesario discutir la perspectiva de las políticas públicas sobre este tipo de política. Para Guy Peters, “la política fiscal es en muchas maneras solo otro tipo de política pública”.<sup>20</sup> Sin embargo, esta se distingue de otras políticas estatales porque, en primer lugar, la ciudadanía está poco familiarizada con sus características ; en segundo lugar, es dictada generalmente por economistas y abogados; en tercer lugar, es poco utilizada por políticos como herramienta de atracción electoral y, por último, es común que surjan situaciones excepcionales no previstas. Con base en esto, la política fiscal posee características propias con implicaciones políticas. Si la política fiscal no es “atractiva” electoralmente entonces difícilmente un político la incluirá en sus propuestas de campaña.

A pesar de esta excepción, el argumento de Peters es que en la mayoría de los casos es posible encontrar que la política fiscal no es un tema que los políticos retomen durante las elecciones. Si bien existen casos de campañas en donde los candidatos proponen la reducción de ciertos impuestos, estos son cada vez más escasos debido a que la experiencia ha demostrado que la reducción de impuestos provoca la disminución de la capacidad estatal. Adicionalmente, Peters sostiene que existe una aproximación diferente a la política fiscal por parte de los economistas y los políticos. Por un lado, los economistas se inclinan por la simplicidad y la uniformidad de los impuestos mientras que, por el otro, los políticos tienden a crear numerosos beneficios especiales para grupos e individuos mediante el sistema tributario.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> B. Guy Peters, “Understanding Tax Policy”, en *The Politics of Taxation. A Comparative Perspective*, editado por Gillian Peele (Blackwell, 1991), 3.

<sup>21</sup> Peters, “Understanding”, 2.

Ahora bien, si retomamos la definición de Méndez de política pública, una reforma tributaria —así como prácticamente cualquier iniciativa de reforma— puede considerarse como una *política pública* sujeta al análisis politológico. En este caso, una reforma al sistema tributario de carácter progresivo representa un conjunto de acciones (modificaciones al régimen de los impuestos) dirigidas a resolver un problema (disminuir el déficit fiscal) y proveer un bien público (financiar programas sociales). Los países de ingreso medio como la mayoría de los países de la región mantienen una recaudación fiscal muy por debajo del promedio de la OCDE: 21.5% en comparación con 31.9% en 2021.<sup>22</sup> Esto significa que estos gobiernos no obtienen los suficientes recursos para satisfacer las necesidades de su población. Por ende, varios de ellos han tomado medidas para incrementar sus ingresos. En los últimos años países como Brasil, Colombia y Chile se han inclinado por impulsar iniciativas para modificar el sistema tributario y convertirlo en uno más justo y equitativo. Al final, todo gobierno necesita hacerse de recursos para subsistir y atender las necesidades de su población.

Por otra parte, como mencioné en la sección anterior, las políticas públicas pueden ser analizadas de distintas formas. Una de ellas es considerar que una política posee un *proceso* de desarrollo propio con distintas etapas. Esta forma de analizar las políticas públicas es mejor conocida como “el ciclo de las políticas públicas”, formulado por Harold Lasswell en sus primeros textos relacionados a este campo de estudio y en donde planteaba las siguientes etapas como parte de las políticas públicas: “establecimiento de la agenda, formulación, implementación y evaluación”.<sup>23</sup> En la actualidad existen múltiples propuestas de etapas de las políticas públicas, las cuales se diferencian en orden y en el número de etapas.

---

<sup>22</sup> OECD, “Executive summary”, en *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2024*, editado por OCDE et al. (OECD Publishing, 2024), 10-11, <https://doi.org/10.1787/68e61328-en>

<sup>23</sup> Méndez, “El Análisis”, 27.

Para el propósito de esta investigación, tomaré como referencia la propuesta de Méndez del ciclo de las políticas públicas la cual consiste en: problematización, diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación.<sup>24</sup> A continuación presento una breve descripción de las primeras cuatro etapas del ciclo de las políticas públicas de Méndez y me detendré en la tercera y la cuarta etapa —la formulación y la ejecución— para indagar en ellas y sus principales componentes porque en ellas se concentra la delimitación del presente estudio. Para comenzar, la problematización es la primera etapa del ciclo de las políticas públicas. En ella se analiza cómo una *situación*, es decir, un tema que simplemente existe en la sociedad se convierte en un *problema* social y, posteriormente, puede llegar a colocarse en la agenda pública. Para Méndez, una circunstancia pasa a convertirse en un *problema estatal* cuando ésta es adoptada por un gobierno determinado el Estado porque se considera que el Estado debe atenderlo, por lo que es muy probable que el siguiente paso sea la elaboración de una política pública.

La segunda etapa del ciclo de las políticas es el diagnóstico. En esta etapa se indaga en las causas del problema y se propone una posible solución. Según Méndez, en América Latina la selección de una alternativa de política pública tiende a estar influida por factores políticos por lo que el proceso de diagnóstico puede verse interrumpido, alimentado o inclusive contrarrestado — con otra alternativa— por una multiplicidad de actores. Entre las particularidades del proceso de las políticas públicas en la región se encuentran “una mayor politización, un menor conocimiento de los instrumentos de análisis de políticas y una menor comprensión de su importancia y utilidad.”<sup>25</sup> Por lo tanto, los “hacedores” de políticas que tienen la intención de desarrollar una política pública deben considerar los aspectos más relevantes para diseñar una política sólida y

---

<sup>24</sup> Méndez, “Políticas”, 61-4.

<sup>25</sup> Méndez, “Políticas”, 134-7.

convinciente. Al final, el propósito de un diagnóstico es identificar diferentes opciones de política y elegir la más viable tomando en cuenta distintos aspectos tanto sociales, políticos, financieros y medioambientales, entre otros.

La tercera etapa del ciclo de las políticas públicas es la formulación. Una vez identificada la alternativa con la que se buscará solucionar o más bien *tratar* el problema, el paso siguiente es desarrollar las acciones que harán efectiva la alternativa seleccionada. Es decir, que en la etapa de la formulación se toman las decisiones sobre el contenido de la política pública. Sin embargo, el “arte de formular” es complejo. En la formulación es importante tomar en cuenta el ambiente en el que se desarrolla la política. Es decir, la política de las políticas (*policies*). Con base en la teoría de Howlett, la formulación es un proceso bastante complejo porque depende de “las comunidades” —el ambiente— en donde la política tiene lugar. El autor hace hincapié en las comunidades de políticas públicas porque de estas dependen la naturaleza de los actores participantes, así como otros factores relacionados como el entorno político y social.

Otra forma con la que se les conoce a las comunidades de políticas es como “subsistemas de políticas” como lo hace Heclo. Con este término, el autor se refiere principalmente a su aportación teórica: el triángulo de hierro. El autor se basa en el caso estadounidense para argumentar que uno de los tipos de subsistemas de políticas es aquel que está conformado por el poder ejecutivo, el legislativo y los grupos de interés.<sup>26</sup> Para él, este grupo tiende a ser cerrado y no permite que otros actores participen en el proceso de toma de decisiones. Adicionalmente, autores como Lowi identifican a las comunidades de políticas como “arenas de poder”. Para Lowi, las políticas públicas están determinadas por las arenas de poder en las que se desarrollan. El autor propone tres diferentes tipos de arenas: las distributivas, las redistributivas y las regulatorias. Cada

---

<sup>26</sup> Hugh Heclo, “Issue Networks and the Executive Establishment”, en *The New American Political System*, editado por Anthony King (American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1990), 87-124.

una de ellas será descrita más adelante pero ahora lo que es importante resaltar es que al momento de diseñar una política pública es necesario tomar en cuenta el ambiente en el que ésta despejará y tomará su curso. De ser así, los hacedores de políticas podrán anticiparse a los posibles escenarios —tanto favorables como no favorables— a los que se puede enfrentar la política y, de esta manera, modificar o incluir elementos en el contenido de la política que prevengan su fracaso.

La formulación es una etapa importante para esta investigación debido a que en ella, en conjunto con la etapa de ejecución, intentaré encontrar si existían elementos que favorecieron la aprobación de la reforma tributaria de Gustavo Petro en 2022. Es decir que en estas etapas es posible responder la pregunta de investigación y así fundamentar empíricamente mi argumento central. Específicamente, en la formulación pretendo indagar si el propio contenido de la reforma (por ejemplo, su carácter progresivo) tuvo una influencia en su aprobación. De hecho, es probable que esto haya sido así, sin embargo, mi argumento se basa en que otros factores influyeron más en la aprobación que el propio contenido.

Para terminar, la cuarta etapa del ciclo de las políticas públicas es la ejecución. Una vez que se identificó un problema, se indagó en sus causas y se encontraron posibles soluciones y se seleccionó una alternativa de política pública, entonces es posible continuar con su ejecución. Para Méndez, la ejecución es distinta en América Latina porque esta tiende a llevarse a cabo de manera distinta a como se planeó. El autor sostiene que esto ocurre porque en la etapa de la formulación generalmente no se incluyen a los actores que se encargarán de la ejecución de la política pública.<sup>27</sup> Esto genera diferencias entre las cosmovisiones de los formuladores y de los implementadores y, por lo tanto, la política pública sufre modificaciones en su ejecución.

---

<sup>27</sup> Méndez, “Políticas”, 267-69.

En este sentido, la implementación está directamente vinculada con el resto de las etapas del ciclo de las políticas públicas. Las decisiones que se toman en una etapa tienen consecuencias para el resto. En un estudio sobre el acceso a la seguridad social para personas sin un empleo formal en México, los autores Flamand y Moreno coinciden con este argumento cuando sostienen que los elementos del diseño de la política, específicamente si ésta es compleja en sus objetivos, pueden ocasionar un conflicto entre los actores involucrados.<sup>28</sup> Por su parte, autores como Pressman y Wildavsky reconocen este argumento y proponen que es necesario motivar la negociación entre los diferentes actores y llegar a un consenso respecto a la implementación de la política pública.<sup>29</sup> La complejidad de la ejecución se basa en su dependencia respecto al resto de las etapas. Al igual que en la etapa de implementación de una política pública, en los procesos de aprobación de iniciativas de ley los aspectos que generalmente son relevantes de analizar son los actores participantes, sus objetivos, sus estrategias y los resultados de esas estrategias. En toda política pública existen ganadores y perdedores; lo que cambia en cada caso es el nivel de poder o influencia de cada grupo y qué tan capaces fueron de disipar sus diferencias y llegar a un punto de consenso mediante la negociación.

## **I.2 La política de los procesos de reforma tributaria**

Existen varias investigaciones que analizan las características de las reformas tributarias así como del proceso político que estas atraviesan para lograr su discusión en el ámbito legislativo y, consecuentemente, su inclusión en la política fiscal. La finalidad de este apartado es ofrecer una

---

<sup>28</sup> Laura Flamand y Carlos Moreno Jaimes, *Seguro popular y federalismo en México. Un análisis de política pública* (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014), 21.

<sup>29</sup> Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (Fondo de Cultura Económica, 1998), 227-8.

discusión teórica respecto a los estudios que abordan la relación entre las reformas tributarias y las dinámicas políticas en las que estas se encuentran inmersas.

Estudios como los de Buchanan, Bates, Peters, Banting y Bird de los años 1980 y 1990, analizan casos de reforma tributaria y política fiscal en Canadá, Estados Unidos y en distintos países de América Latina desde el punto de vista politológico en donde el *conflicto* tiende a resaltar como un elemento característico de las reformas tributarias. Más recientemente, autores como Steinmo, Fairfield y Unda-Gutiérrez analizan casos de reformas tributarias de Argentina, Chile, México y Estados Unidos desde el enfoque de las ideas, el poder y la división de los poderes estatales.

Los estudios fiscales desde la disciplina de las políticas públicas son más escasos. No obstante, es posible adelantar que existen estudios como el de Oswaldo Mena quien pone a prueba los enfoques de coaliciones promotoras y de corrientes múltiples para analizar las reformas tributarias de 2001 y 2013 en México. Adicionalmente, el estudio de Emilio Castillo y Kathleen J. Hancock analiza la reforma tributaria de Chile en 2005 bajo el enfoque de corrientes múltiples, mientras que la tesis de maestría de Rodrigo Coronado utiliza el enfoque de coaliciones discursivas para analizar la reforma tributaria chilena de 2014 propuesta por Michelle Bachelet.

Esta investigación sigue esta línea de estudios para aportar a la literatura de los estudios de política fiscal —y en específico sobre reformas tributarias— desde la disciplina de la ciencia política y las políticas públicas. Al incrementar los estudios de este tipo se da un paso adelante hacia la comprensión de las reformas tributarias y de los elementos que facilitan el surgimiento de reformas tributarias *progresivas* en América Latina y el Caribe. Una región con baja recaudación y con altos niveles de desigualdad económica no puede darse el lujo de cruzarse de brazos y esperar a que el modelo económico resuelva todos los problemas.

## *Vinculación con la dimensión política*

Las reformas tributarias, al igual que toda iniciativa para modificar una política gubernamental, atraviesan diferentes contextos políticos antes de ser aprobadas; algunos más conflictivos que otros. En su obra titulada *Tax Reform as Political Choice*, James M. Buchanan sostiene que, con base en la teoría de la elección pública, “la política es la interacción entre ciudadanos y agentes políticos quienes buscan avanzar o expresar sus propios intereses”.<sup>30</sup> Sin embargo, esta *interacción* puede tomar diferentes formas. Buchanan se basa en la reforma fiscal de 1986 en Estados Unidos para proponer tres diferentes modelos y explicar la realidad política de las reformas tributarias: el de consenso, el de conflicto y el de discreción.

El modelo de *consenso* se refiere a un contexto en donde la mayoría de los contribuyentes son propensos a obtener ganancias después de la reforma, es decir, existen pocos perdedores por lo que la expectativa de conflicto es baja. En el modelo de *conflicto* existe una clara división entre aquellos que apoyan y aquellos que se oponen a la reforma debido a que estos últimos temen perder utilidades en caso de que esta sea aprobada. Además, Buchanan argumenta que existe un grupo que, por un lado, pagará más impuestos después de la reforma y, por otro lado, sus ganancias serán las mismas o inclusive podrán aumentar por lo que su postura respecto a la reforma es ambivalente.<sup>31</sup> En este contexto la capacidad de negociación de los agentes políticos es aún más necesaria para lograr la aprobación de una iniciativa.

Por último, el modelo *discrecional* se refiere a que los agentes políticos utilizan la discrecionalidad para elegir políticas fiscales. Según Buchanan, los políticos buscan maximizar

---

<sup>30</sup> James M. Buchanan, “Tax Reform as Political Choice”, *Journal of Economic Perspectives* 1, no. 1 (1987): 29. DOI: 10.1257/jep.1.1.29.

<sup>31</sup> Buchanan, “Tax Reform as Political Choice”, 31.

sus ganancias o beneficios para su quehacer político lo cual también explica por qué se inclinan por una medida o por otra. A pesar de que el objeto de estudio de esta investigación —la reforma tributaria de 2022 en Colombia— parece acercarse al modelo de consenso debido a una falta de oposición evidente, el propósito de la investigación es encontrar la complejidad de este supuesto y un posible conflicto entre actores. En el estudio sobre políticas públicas se dice que siempre existen ganadores y perdedores por lo que es muy probable encontrar un grupo opositor de la reforma de Petro, probablemente en el sector privado.

Otros autores han profundizado en posibles variaciones del modelo del conflicto —el cual parece ser el más común en los procesos de política pública— en el escenario político. Por ejemplo, Guy Peters expone en *The Politics of Taxation* los diferentes tipos de conflicto que surgen alrededor de la política tributaria. El autor argumenta que, por un lado, existe un debate entre las ideas de economistas, abogados y políticos sobre la operación de la política fiscal. Existe otro debate entre los diseñadores de la política fiscal y los operadores de la misma. Estos grupos y su influencia en la política tributaria afectan la selección de los instrumentos fiscales.

Un tercer conflicto planteado por Peters, de particular relevancia para esta investigación, es el que se refiere a la opinión pública y a las diferencias de clase. En primer lugar, el autor sostiene que los ciudadanos tienden a preferir impuestos bajos. Por lo tanto, la selección de los instrumentos fiscales —o impuestos— debe mantener un balance entre el monto de recursos que se necesita recabar y la opinión de los contribuyentes. Para ello, Peters argumenta que el gobierno cuenta con distintos mecanismos o estrategias a su disposición. Por ejemplo, los ciudadanos tienden a aceptar un nuevo impuesto si conocen y aprueban el destino de los recursos recabados.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Peters, “Understanding Tax Policy”, 15.

De igual manera, un instrumento de varios impuestos con costos bajos genera una menor oposición política que uno de pocos impuestos con costos altos.<sup>33</sup>

En segundo lugar, Peters plantea que existe un conflicto entre los grupos poderosos y los que tienen menos recursos porque, a diferencia de los segundos, los primeros poseen la capacidad de influir en la política fiscal. Este argumento sugiere que los *intereses* y las *ideas* de los actores representan factores explicativos en el cambio de la política tributaria. De hecho, Peters coincide con King respecto a que “la mejor manera para comprender las políticas públicas es entender las ideas y los valores que las sustentan”.<sup>34</sup> Por su parte, en un estudio sobre la evolución de los sistemas tributarios en países de occidente a partir del surgimiento del capitalismo, Steinmo concluye que la selección de una alternativa de política fiscal se encuentra en la aparición de una nueva idea; una nueva forma de entender los impuestos. El autor toma de ejemplo la reforma fiscal de Reagan en Estados Unidos en donde la percepción de que la clase trabajadora estaba pagando más impuestos motivó la modificación del sistema tributario estadounidense en los años 1980s.<sup>35</sup>

En este sentido, la percepción de los actores es un factor que puede afectar la selección de un instrumento de política fiscal sobre otro. Linder y Peters, quienes analizan los diferentes tipos de alternativas gubernamentales, sostienen que el *contexto* es la conexión entre la percepción de los actores y los instrumentos de política pública.<sup>36</sup> Ellos proponen una serie de causas en la variación de la selección de instrumentos de políticas. Por una parte, se encuentran los factores

---

<sup>33</sup> Peters, “Understanding Tax Policy”, 1.

<sup>34</sup> J. A. King, “Ideas, institutions and the policies of governments: A comparative analysis”, en *The Politics of Taxation. A Comparative Perspective*, editado por Gillian Peele (Blackwell, 1991), 6.

<sup>35</sup> Sven Steinmo, “The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th century”, *British Journal of Politics and International Relations* 5, no. 2 (2003): 218.

<sup>36</sup> Stephen J. Linder y B. Guy Peters, “Instruments of Government: Perceptions and Contexts”, *Journal of Public Policy* 9, no. 1 (1989): 37.

exógenos como la cultura política y la organizacional en donde el contexto es considerado ya sea como un “escenario” o como un “problema” y, por la otra, están los factores endógenos como la ideología, los valores y las percepciones los cuales se refieren a las variables individuales y cognitivas.<sup>37</sup> Por último, Linder y Peters argumentan que el instrumento elegido influye en la red de la política así como su resultado. Por lo tanto, el proceso de selección de un instrumento debe incluir esta multiplicidad de factores para lograr su aprobación.

En otras palabras, la percepción no es el único factor que influye en la toma de decisión de un instrumento de política pública sino que también es necesario tomar en cuenta el contexto en el que se discute la política como un elemento importante en este proceso. Inclusive, hay autores que le dan un mayor peso al contexto en la selección de una política pública. Theodore J. Lowi se refiere al contexto como “arenas de poder” y, si bien reconoce que a largo plazo las políticas públicas tienden hacia cierto tipo de arena, las políticas poseen una visión de corto plazo por lo que es posible plantear una tipología que las distinga. El autor propone tres tipos de arena para explicar el tipo de conflicto que surgirá en el desarrollo de una política: las distributivas, las redistributivas y las regulatorias.<sup>38</sup>

Las distributivas se refieren a aquellas políticas cuyos beneficiarios son fáciles de identificar, mientras que sus costos provienen de los impuestos y no existe un grupo afectado claro. Por lo tanto, el nivel de conflicto es bajo. En las arenas redistributivas existen dos grupos que están contrapuestos en un conflicto evidente: los privilegiados y los no privilegiados. En este tipo de arena la expectativa de lo que puede ser redistribuido es la característica que la distingue. En el caso de las arenas regulatorias, los beneficios son difusos y los costos son claros. Si tomamos como

---

<sup>37</sup> Linder y Peters, “Instruments of Government”, 50.

<sup>38</sup> Theodore J. Lowi, “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en *La hechura de las Políticas*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva (Miguel Ángel Porrúa, 1992), 101-4.

ejemplo a la política ambiental en donde una política busca regular los gases contaminantes de una fábrica, es claro que la fábrica será afectada mientras que los beneficiarios no son igual de fáciles de identificar.

Así, las políticas distributivas son las menos conflictivas y tienden a ser las favoritas para los políticos, en contraste con las políticas regulatorias. Sin embargo, existe también otro tipo de arena que han sido planteadas recientemente en el campo de las políticas públicas. Estas son las políticas “constituyentes” se refieren a modificaciones del régimen de la política en su ámbito administrativo<sup>39</sup> o normativo. Las políticas constituyentes poseen costos y beneficios que no son fáciles de identificar.

Respecto a esta investigación, si tomamos como referencia las arenas de poder planteadas anteriormente, es posible suponer que el tipo de arena de la reforma tributaria de Gustavo Petro en 2022 se acercó a la constituyente. Por una parte, los beneficios permanecían difusos porque el gobierno argumentó que los ingresos se destinarían tanto a subsanar el déficit fiscal como a financiar los programas sociales; es decir, que el destino de los recursos obtenidos mediante la reforma fue ambiguo. Por la otra, los costos también eran difusos porque la reforma implicó el aumento del pago de impuestos de diferentes grupos, principalmente empresas e individuos con altos ingresos. Si bien se podría argumentar que los costos fueron claros debido a que el incremento de los impuestos y la eliminación de beneficios fiscales estaban dirigidos a ciertos grupos en particular —grandes empresas, financieras, petroleras y productoras de alimentos ultraprocesados—, estos grupos son numerosos y sus perfiles muy distintos por lo que su comunicación y coordinación es viable sólo mediante una organización patronal.

---

<sup>39</sup> Aguilar, “La Hechura”, 34.

En resumen, la modificación de una arena de política tiende a provocar el surgimiento de varios tipos de conflicto ya que esta representa tanto una oportunidad de ganancias para unos como una posible amenaza de pérdidas para otros. Si bien el nivel de conflicto depende del tipo de arena de la política, el conflicto es latente y las percepciones de los actores influyen en el tipo de instrumento a elegir. Por lo tanto, la selección de un instrumento de política pública debe tomar en cuenta el tipo de arena en el que se desarrolla la política, las percepciones de los actores, así como las consecuencias que uno u otro instrumento puede conllevar para cada uno de los grupos considerados. En otras palabras, los actores son racionales y calculan los costos y beneficios de una iniciativa de cambio al régimen tributario.

En este sentido, en su obra *A Political Scientist Looks at Tax Reform*, Robert Bates analiza las condiciones que favorecen el éxito de una reforma política. Por un lado, hay autores que afirman que la existencia de un grupo de líderes políticos o de tecnócratas con poder de influencia determinan el éxito de una iniciativa. Por otro lado, otros autores sostienen que los factores de política interna son los determinantes en el curso de una reforma. Por último, hay autores que plantean que más bien se trata de factores que no se pueden controlar. En esto existe un consenso, sin embargo, Bates complejiza este argumento y propone tres contraargumentos que brindan posibles mecanismos causales en el éxito de una reforma tributaria: en primer lugar, las personas son racionales y calculan los costos y beneficios de un cambio en los impuestos; en segundo lugar, los gobiernos buscan mantener el apoyo político y, en tercer lugar, el apoyo de la gente depende de los costos y beneficios del cambio en una política.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Robert Bates, "A Political Scientist Looks at Tax Reform", en *Tax Reform in Developing Countries*, editado por Malcolm Gillis (Duke University Press, 1989), 475-6.

### **I.3 Enfoques teóricos para el análisis de reformas tributarias**

El objetivo de este apartado es presentar los enfoques politológicos bajo los cuales serán estudiadas las reformas tributarias colombianas: el enfoque de las coaliciones promotoras (*advocacy coalitions framework*) y el enfoque de corrientes múltiples (*multiple streams framework*). Ambos enfoques forman la parte central del marco teórico de la investigación. En particular, el estudio utiliza el juego de las coaliciones el cual incluye a actores, intereses y estrategias, así como el *contexto social* por parte del enfoque de coaliciones promotoras. Por su parte, el estudio toma el elemento del *contexto político* de las *ventanas de oportunidad* del enfoque de corrientes múltiples para explicar el cambio en procesos de política pública.

#### *Enfoque de las coaliciones promotoras*

El primer enfoque define a una *coalicción promotora* como a “[los] actores de varias organizaciones públicas y privadas que comparten una serie de creencias y que buscan realizar sus objetivos comunes durante el tiempo”.<sup>41</sup> Es decir, que una coalición es definida no solo por las creencias compartidas sino por las acciones que ejecutan sus miembros en conjunto para lograr objetivos en común.

Una de las principales premisas del enfoque es que este toma como unidad de análisis al *subsistema de políticas*. El enfoque pone su atención tanto en las dinámicas internas del subsistema estudiado como en la influencia de eventos externos en el desarrollo del mismo. En estos subsistemas suelen existir entre 1 a 4 grupos de individuos que poseen valores, creencias y

---

<sup>41</sup> Paul A. Sabatier, “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy* 6, no. 1 (1986): 38-9. <http://www.jstor.org/stable/3998354>.

objetivos en común. El enfoque de coaliciones tiene como propósito generar explicaciones multicausales sobre el cambio en un subsistema mediante la identificación de las creencias, los objetivos y las estrategias de los actores participantes en una coalición promotora.<sup>42</sup>

Una segunda premisa es que los actores dentro de una coalición comparten ciertas creencias las cuales se derivan en dos tipos: las de “núcleo profundo” y los de “núcleo de políticas”. El primer tipo se refiere a posturas fijas de las personas sobre diferentes temas que no cambian fácilmente. El segundo tipo se trata de posturas sobre temas de intervención pública que son más susceptibles a cambiar. El enfoque propone que una coalición se apoya en el núcleo de políticas para llegar a un acuerdo porque el margen de maniobra es mayor que en el primer tipo.<sup>43</sup> Una vez de acuerdo los actores utilizan una o más estrategias para lograr sus objetivos.<sup>44</sup> Las coaliciones adquieren experiencia durante su participación en el subsistema y aprenden a desarrollar estrategias, instrumentos y técnicas para avanzar en sus metas.<sup>45</sup>

Por último, otra premisa del enfoque es la influencia de factores externos en el subsistema de políticas. Los autores sostienen que existen dos tipos de factores: los *estables* y los *dinámicos*.

---

<sup>42</sup> Christof Mauersberger, “Chapter 3. Analyzing Policy Change: Theoretical and Methodological Considerations”, en *Advocacy Coalitions and Democratizing Media Reforms in Latin America*, editado por Christof Mauersberger (Springer, 2016), 55-6.

<sup>43</sup> Los autores Converse y Peffley y Hurwitz sostienen que no quedan claras las características que definen a los *policy core beliefs*. Sabatier coincide con ellos y argumenta que estas características son básicamente “el alcance” y “el tema”: “el alcance” se refiere a que la creencia debe aplicar a todos los aspectos del subsistema de la política, mientras que “el tema” se refiere a que esta debe pertenecer a uno de los aspectos del cuadro de los *policy core beliefs*. Es posible leer más en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier (Westview Press, 1999), 132.

<sup>44</sup> Schlager y Zafonte discuten la idea de la racionalidad instrumental del marco de coaliciones. Los autores argumentan que si bien los actores son racionales, estos se enfrentan a metas complejas y a la dificultad de percibir el mundo y procesar información. Por su parte, Czapiewski también cuestiona la idea de la racionalidad cuando el marco supone que los actores en una coalición actuarán de manera coordinada por el único hecho de compartir ciertas creencias. Para más información favor de consultar en la siguiente referencia: Tomasz Czapiewski, “The Advocacy Coalition Framework after a Quarter of a Century. Explaining the Policy Process”, *Athenaeum* 40 (2013): 58-9, DOI 10.15804/athena.2013.40.04.

<sup>45</sup> Caldera, “El marco de análisis”, 126.

Los factores externos “estables” abarcan todos aquellos aspectos de un país que son poco probables que sufran de un cambio, por ejemplo, las leyes, los recursos naturales y los valores socioculturales. En contraste, los factores exógenos “dinámicos” se refieren a cambios recurrentes: crisis sanitarias o económicas, la opinión pública, una nueva administración o decisiones de política externas.<sup>46</sup> Estos factores pueden tener efectos en el subsistema de políticas pero es necesario que la coalición aproveche la oportunidad y utilice instrumentos a su disposición.<sup>47</sup>

### *Enfoque de corrientes múltiples*

Por otra parte, el *enfoque de corrientes múltiples* toma como base el complejo contexto en el que se encuentran inmersas las instituciones o los subsistemas de políticas para explicar el cambio.<sup>48</sup> El enfoque hace referencia al “modelo de bote de basura” de Cohen, March y Olsen, que considera que el cambio en las políticas públicas ocurre de una manera accidentada, poco predecible y no siempre bajo objetivos establecidos. Según este enfoque, el cambio en las políticas ocurre mediante tres corrientes independientes entre sí: un problema reconocido, una alternativa de política para resolverlo y el contexto político.<sup>49</sup> Estas tres corrientes deben coincidir para que las “ventanas de oportunidad” —como les acuñó Kingdon— se abran y faciliten la llegada de una nueva política. Las corrientes se describen de la siguiente manera:

---

<sup>46</sup> Sabatier, “The Advocacy Coalition”, 120-1.

<sup>47</sup> Sabatier, “The Advocacy Coalition”, 147-9.

<sup>48</sup> Garrido, Antonio, Jaume López, Mónica Méndez y Mireia Grau, *Análisis de políticas públicas* (Universitat Oberta de Catalunya, 2013), 48.

<sup>49</sup> Oswaldo A. Mena Aguilar, “Advocacy coalitions or pragmatic coupling of streams? Explaining policy change in Mexico: The tax reforms of Vicente Fox and Enrique Peña (2001 and 2003)”, *Policy Studies Journal* (2024): 4, <https://doi.org/10.1111/psj.12537>.

1. *Problema reconocido*: la existencia de un problema que haya sido incluido en la agenda pública facilita la toma de acción por parte del gobierno.
2. *Alternativa de política*: además de haber sido reconocido, el problema cuenta con una alternativa que el gobierno considera viable tanto en su ejecución como en su eficacia.
3. *Contexto político*: la alternativa de política se encuentra en un contexto político favorable para ser discutida y ejecutada. Este contexto se refiere a la distribución de los puestos políticos, el nivel de aprobación, la presión de la sociedad civil, entre otros.<sup>50</sup>

La idea de las ventanas de oportunidad de Kingdon es que el cambio en los subsistemas de políticas ocurre cuando los miembros de una coalición aprovechan eventos contextuales para promover sus propuestas de política pública.<sup>51</sup> Así, las coaliciones inciden en el subsistema de políticas con el propósito de instalar una nueva propuesta y reemplazar la política establecida hasta ese momento. Para lograr el cambio en el subsistema es necesario que los hacedores de políticas reúnan las tres corrientes cuando surja una coyuntura o ventana de oportunidad.<sup>52</sup> Estas ventanas pueden ser periódicas y predecibles como las elecciones, el cambio en las administraciones gubernamentales y el calendario de trabajo legislativo, o bien pueden ser sorpresivas como el surgimiento de una huelga, una crisis económica o un desastre natural. Los hacedores de políticas deben estar preparados para cualquier tipo de ventana que se llegue a abrir.

---

<sup>50</sup> Garrido, “Análisis de políticas”, 68.

<sup>51</sup> John W. Kingdon, “The Policy Window, and Joining the Streams”, en *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, editado por John W. Kingdon (Universidad de Míchigan, 2013), 165.

<sup>52</sup> Mena, “Advocacy coalitions”, 4.

Por último, hay autores que consideran que el enfoque de las coaliciones promotoras es suficiente para explicar procesos de política pública en países de ingreso medio.<sup>53</sup><sup>54</sup> En contraste, hay autores que consideran que el enfoque de corrientes múltiples es más adecuado para explicar estos procesos, específicamente de reforma tributaria, y que argumentan que el enfoque de coaliciones no logra explicar estos procesos.<sup>55</sup> La presente investigación tiene la intención de fundamentar empíricamente que una combinación de elementos de ambos enfoques, el de coaliciones promotoras y el de corrientes múltiples, puede explicar un proceso político de política pública, específicamente de reforma tributaria.

### *Actores y coaliciones en los procesos de reforma tributaria*

El mecanismo causal que presento en este estudio se basa en la combinación de elementos de los enfoques de *coaliciones promotoras* y de *corrientes múltiples* para explicar el proceso político de una reforma tributaria en un país de ingreso medio. Primeramente, con base en el enfoque de coaliciones promotoras, el objeto de análisis es “el subsistema de políticas” que, en este caso, corresponde a la política fiscal. Esto implica que gran parte del estudio se centrará en identificar a los actores que se relacionan con el subsistema, así como en analizar la influencia de cada uno de ellos en el cambio del subsistema. Estos actores tienen creencias, intereses y estrategias que pueden articularse bajo determinadas circunstancias para formar coaliciones en torno a temas públicos, iniciativas y reformas de ley. Estas coaliciones, tanto las que promueven una reforma fiscal como

---

<sup>53</sup> Sabatier, “The Advocacy Coalition”, 152-3.

<sup>54</sup> Jaime Sainz-Santamaria, “Latin America and theories of the policy process: theoretical challenges”, *International Public Policy Association* (2023): 1-15, <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/647dc2aba35c3.pdf>.

<sup>55</sup> Mena, “Advocacy coalitions”, 4-11.

las que se oponen a la aprobación de la misma, fijan una postura respecto al tipo de política que consideran deseable, lo que se conoce como *policy core*.

Los partidos gobernantes buscan asegurar su permanencia en el poder. La redistribución y los programas sociales suelen ser un mecanismo importante para su posicionamiento electoral. No obstante, la postura en la política tributaria de la coalición gobernante dependerá de la orientación ideológica de las fuerzas políticas que la componen: los partidos de izquierda tienden a inclinarse por una mayor redistribución y gasto social, mientras que los partidos de derecha generalmente buscan lo contrario. En ocasiones los partidos de derecha también impulsan políticas de redistribución social aunque estas generalmente tienden a ser más modestas que las impulsadas por partidos de izquierda.<sup>5657</sup> Al impulsar una reforma fiscal, la coalición gobernante buscará modificar el *status quo* mediante el aumento de la recaudación o el incremento del gasto mediante reducciones en otras áreas gubernamentales. En todo caso, la coalición opositora, dependiendo de su orientación ideológica o de las características de la reforma, buscará impedir que ocurra un cambio en la política fiscal o que este no sea tan abrupto. La oposición podría ser mayor en el caso de partidos que ocuparon el gobierno anteriormente y fueron responsables de diseñar la política fiscal imperante hasta ese momento.

Por su parte, el sector empresarial también mostrará una renuencia al incremento de los impuestos. Si bien no necesariamente estarán en contra de la ampliación de programas sociales y de la lucha contra la pobreza, sí tendrán preferencias sobre la manera en la que se financian estas

---

<sup>56</sup> Tasha Fairfield y Candelaria Garay, “Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking”, *Comparative Political Studies* 50, no. 14 (2017): 1876, <https://doi.org/10.1177/0010414017695331>.

<sup>57</sup> Silja Häusermann, Julian L. Garritzmann y Bruno Palier, “The Politics of Social Investment”, en *The World Politics of Social Investment: Volume I*, editado por Julian L. Garritzmann, Silja Häusermann y Bruno Palier (Oxford University Press, 2022), 93.

intervenciones gubernamentales. Además, su nivel de influencia en la política fiscal generalmente es alto.<sup>58</sup> Este sector comúnmente recurre a estrategias de cabildeo para incidir en la agenda pública o mantiene sólidos vínculos con grupos políticos que les permiten avanzar en sus preferencias de política pública. Los grupos de la sociedad civil están organizados alrededor de distintas agendas temáticas y varían en términos de sus características organizacionales y recursos disponibles. En el caso de la dimensión redistributiva de la acción estatal, los grupos de la sociedad civil pueden adoptar distintas agendas. Por ejemplo, pueden presionar a los gobiernos para que mejoren la calidad de los servicios públicos y para que existan más y mejores oportunidades laborales. Sin embargo, la capacidad de influencia de los grupos sociales es variable, dependiendo, entre otros factores, de su disponibilidad de recursos y nivel de vinculación con otras asociaciones y redes de influencia.

Cada actor buscará obtener algún tipo de ganancia o de reducir al máximo las pérdidas.<sup>59</sup> Para lograr el avance de sus intereses, utilizarán las herramientas a su alcance. En el caso de los actores políticos promotores, si se trata de una coalición gobernante utilizarán sus puestos en los diferentes poderes estatales para impulsar su agenda. También aprovecharán sus vínculos con otros grupos como el sector obrero o sindical, el sector empresarial y la sociedad civil para demostrar que la iniciativa es respaldada por diferentes actores. Otro recurso potencial es la negociación, un elemento fundamental durante los procesos de reforma de ley. Un grupo político puede aprovechar las iniciativas de cambio de leyes de otro grupo para negociar y lograr la aprobación de su propia agenda. La oposición tiene a su alcance herramientas similares, pero generalmente de menor

---

<sup>58</sup> Fairfield, “Redistribution”, 1879.

<sup>59</sup> Esta forma de entender los roles de los actores durante un proceso de reforma legislativa en términos de pérdidas y ganancias es explicada por Buchanan en su artículo “Tax Reform as Political Choice”, *Journal of Economic Perspectives* 1, no. 1 (1987): 29-35. DOI: 10.1257/jep.1.1.29.

alcance en comparación con la coalición gobernante. Siendo así, la mejor estrategia es utilizar la negociación y reducir al máximo el impacto de la nueva ley.

En el caso del sector empresarial, este tenderá a utilizar su organización, sus recursos económicos y su influencia en el poder legislativo y en los medios de comunicación para defender sus intereses de política. El sector privado es el grupo no político con mayor capacidad para influir en la toma de decisiones en la política tributaria debido a la gran cantidad de recursos, principalmente económicos y técnicos, que tiene a su disposición. No obstante, en ocasiones estos grupos no se oponen a incrementos de impuestos al ingreso.<sup>60</sup>

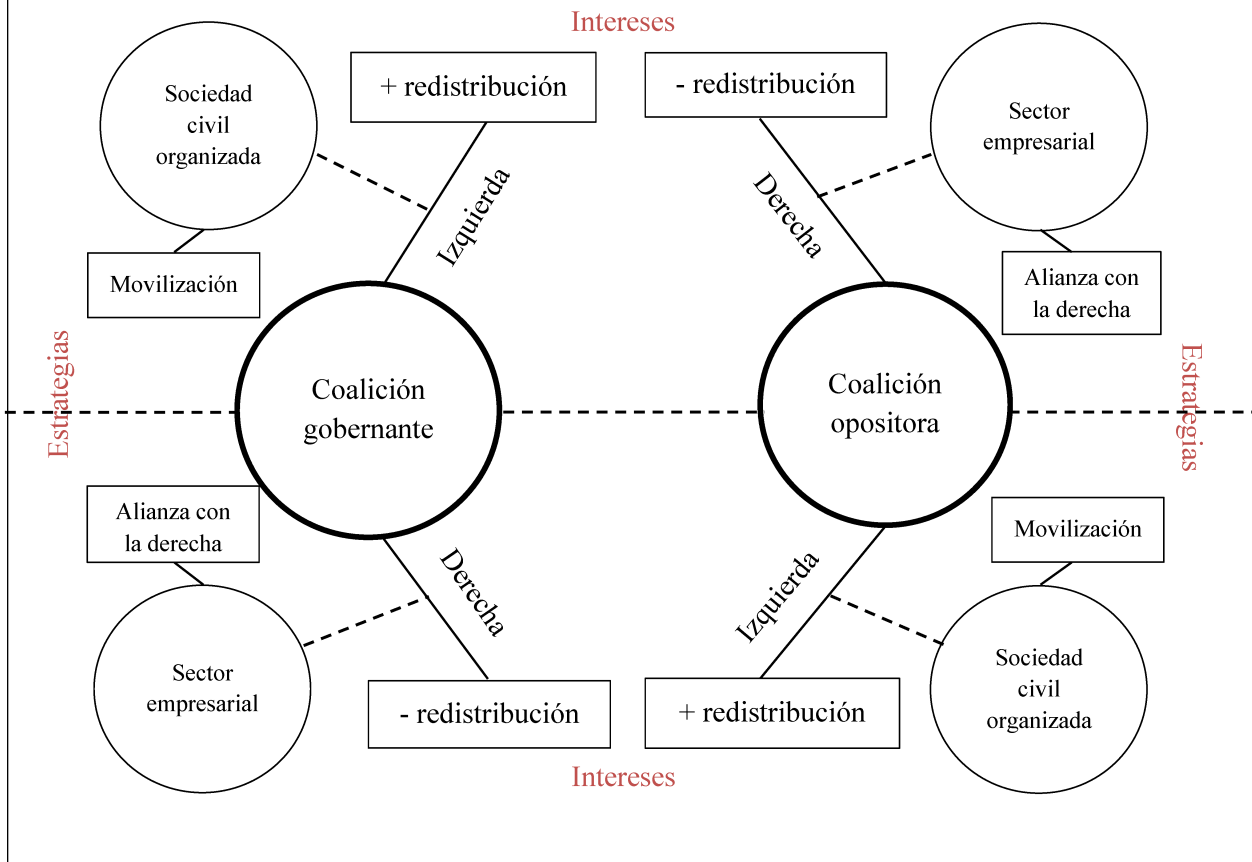
Por el contrario, la sociedad civil —incluyendo a la que se encuentra organizada— tiene una menor capacidad para influir en los procesos de política pública. Estos grupos tienen menos recursos y su existencia como entes organizados es variable. Sin embargo, hay ocasiones en donde ciertas decisiones políticas o situaciones de desastre natural, inseguridad u otras coyunturas motivan a la sociedad civil a organizarse y presionar al gobierno para que atienda ciertas problemáticas. Estos grupos utilizan las manifestaciones, la cobertura en medios de comunicación y en algunos casos la violencia para ser escuchados. De hecho, el poder de la sociedad civil organizada puede crecer tanto que pueden llegar a establecer la agenda pública.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Fairfield, “Redistribution”, 1880.

<sup>61</sup> Fairfield, “Redistribution”, 1880-1.

**Figura 1. Comportamiento de las coaliciones en la política fiscal**



Fuente: Elaboración propia a partir de la teoría de Fairfield y Garay (2017) y Hausermann, Garritzmann y Palier (2022).

La figura 1 muestra una visualización de las interacciones entre los diferentes actores que participan en la política fiscal, especialmente en un proceso de reforma tributaria. El esquema retrata el enfrentamiento de dos coaliciones: la gobernante y la opositora. Dependiendo de la orientación ideológica de los partidos que las conforman, las coaliciones adoptarán una postura diferente respecto a la redistribución y el gasto social. Los partidos de izquierda tienden a promover una mayor redistribución mientras que los partidos de derecha generalmente buscan lo contrario.

El sector empresarial usualmente prefiere una mejor carga impositiva y un menor gasto social. Con el fin de promover sus intereses, este sector se alía con los grupos políticos de derecha con quienes comparten ciertas preferencias de política. En la agenda económica, la sociedad civil organizada tiende a presionar a las autoridades gubernamentales por una mayor redistribución y gasto social, aunque no siempre se alía con un grupo político.<sup>62</sup> Para lograrlo, utiliza la movilización y la desestabilización social. Si bien esta caracterización de los intereses y estrategias de los actores es una generalización, las posiciones esperadas se basan en casos de países de ingreso medio en regiones como América Latina y el Caribe y el Sudeste asiático, por lo que es un esquema que puede ser útil para estudiar otros casos de países de ingreso medio.

**Cuadro 2. Expectativa de intereses y estrategias de los actores involucrados en la política fiscal**

Actores	Intereses	Estrategias
Partido gobernante	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener el poder</li> <li>- Financiar la agenda social</li> <li>- Controlar el déficit fiscal</li> <li>- Decidir acorde a la ideología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprovechar sus puestos políticos y vínculos con otros actores como el sector obrero y la sociedad civil.</li> <li>- Negociar con la oposición y con otros sectores.</li> </ul>
Partidos de oposición	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obtener el poder</li> <li>- Frenar o disminuir los efectos del cambio en la política fiscal</li> <li>- Decidir acorde a la ideología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprovechar sus puestos políticos y vínculos con otros actores como el sector empresarial.</li> <li>- Apertura al diálogo y la negociación (logro de concesiones).</li> </ul>
Sector empresarial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menos cobro de impuestos</li> <li>- Menos gasto social y redistribución</li> <li>- Promover la formalización laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aliarse con un partido de derecha.</li> <li>- Recursos financieros, técnicos y mediáticos.</li> </ul>
Sociedad civil organizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor gasto social y redistribución</li> <li>- Mejores servicios públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejercer presión mediante la movilización (pacífica o violenta).</li> <li>- Respaldar iniciativas que favorezcan el gasto social.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la teoría de Fairfield y Garay (2017) y Hausermann, Garritzmann y Palier (2022).

<sup>62</sup> Fairfield, “Redistribution”, 1876.

El cuadro 2 presenta las expectativas sobre el comportamiento de los actores involucrados en el subsistema de política fiscal en un proceso de reforma tributaria. Si bien estas propuestas representan tipos ideales, ofrecen un punto de partida respecto a lo que se puede esperar de cada actor en cuanto a sus intereses y sus estrategias. Es importante notar, sin embargo, que los actores pueden tener una postura inicial y cambiarla debido a diferentes motivos. En la sección empírica del estudio realizaré un rastreo de procesos para conocer las posturas iniciales de los actores, rastrear dichas posturas a través del tiempo e identificar si ocurrieron cambios en dichas posturas y las razones que explican dichos cambios o no cambios.

Los actores específicos que participan en una modificación a la política tributaria son los siguientes: el ministro o secretario de Hacienda y su equipo, los representantes de los gobiernos subregionales, las cámaras altas y bajas de los gobiernos centrales, el sector privado, la sociedad civil y la academia. Cada uno de estos actores tiene intereses y estrategias distintas que, como se mencionó anteriormente, dependen del contexto. No obstante, con base al enfoque de coaliciones promotoras, las coaliciones se enfocarán en sus posturas de política (*policy core*) más que en sus valores y creencias para definir objetivos específicos y cambiar el subsistema de políticas. Para ello, los actores no solo fijan una postura respecto a una política sino que aprovechan el contexto para promover el cambio en el subsistema. Los actores o “emprendedores de políticas” utilizan diferentes fuentes para construir un problema como indicadores, eventos personales o contextuales, experiencia de otras políticas y el presupuesto.<sup>63</sup>

Bajo el enfoque de corrientes múltiples, los casos de reforma tributaria se pueden leer de la siguiente manera: 1) el déficit fiscal, la situación de desigualdad económica y la débil

---

<sup>63</sup> Diana Leon-Espinoza, “Explaining the Adoption of Care Policies in Costa Rica and Uruguay: A Multiple Streams Approach”, *Social Politics* 29, no. 4 (2022): 1383. <https://doi.org/10.1093/sp/jxac030>.

gobernanza de los países pueden ser considerados como los problemas a reconocer y que deben atenderse; 2) si bien no es la única, una reforma tributaria es una de las alternativas de política con las que cuentan los gobiernos para atender estos problemas y ha sido utilizada por varios países en los últimos años; y 3) la entrada de un nuevo gobierno y la ocupación de cargos políticos, el respaldo social y el descontento hacia gobiernos anteriores pueden ofrecer un contexto político favorable para impulsar un cambio en la política tributaria.

Por último, tanto el enfoque de coaliciones como de corrientes múltiples consideran la influencia de factores externos en el cambio de las políticas. Estos factores ocurren fuera del subsistema de políticas pero sus efectos pueden influenciar el curso del subsistema si estos son vistos como una ventana de oportunidad por parte de los emprendedores de políticas. En el caso de reformas tributarias en países de ingreso medio, el déficit fiscal suele ser un factor que motiva a los gobiernos a buscar incrementar la recaudación sin importar la ideología política. Este déficit dificulta una adecuada provisión de servicios públicos y de atención a las múltiples necesidades sociales. En el caso de América Latina y el Caribe, la región fue de las más afectadas por la pandemia en cuanto a productividad y capacidad fiscal<sup>64</sup> por lo que aumentar los ingresos representa una necesidad aún más urgente para estos países.

En resumen, el mecanismo causal que planteo con base en ambos enfoques para casos de reforma tributaria en países de ingreso medio es que, en primer lugar, una coalición toma una postura de política pública (*policy core*) con base en una o varias problemáticas que desea atender. En segundo lugar, la coalición elige implementar una reforma tributaria como alternativa de política y modificar la política fiscal vigente (subsistema). Y, en tercer lugar, la coalición utiliza estrategias como aprovechar sus puestos políticos en los poderes estatales (contexto político), las

---

<sup>64</sup> CEPAL, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2021* (CEPAL, 2021): 9. <https://hdl.handle.net/11362/46808>.

coyunturas económicas y sociales, sus vínculos con otros actores y la negociación para impulsar su agenda de política pública y lograr sus objetivos.

En otras palabras, cuando una coalición aprovecha el contexto político, económico y social (ventana de oportunidad) que rodea a la política tributaria y utiliza estrategias como sus puestos políticos, la negociación y los vínculos con otros actores (como la sociedad civil y/o el sector empresarial), puede lograr el cambio en la política fiscal. La variable dependiente es el cambio en la política fiscal mientras que las variables independientes consisten en “la temporalidad de la propuesta”, es decir, el momento que la coalición decidió lanzar la iniciativa, así como la estrategia de negociación con la oposición.

## **Conclusiones**

En este capítulo el objetivo fue vincular las reformas tributarias —el objeto de estudio— con las políticas públicas y la ciencia política, así como presentar el marco teórico y conceptual y la relación que estos tienen con el mecanismo causal en el que se apoyará la investigación. Por una parte, definir y diferenciar los tipos de reformas tributarias permite comprender mejor el objeto de estudio que será analizado en el tercer capítulo. Ya sea si se trata de una reforma de tipo *coyuntural* en donde los esfuerzos se concentran en corregir los errores del mercado, o si se trata del tipo *estructural* en donde se busca atender diferentes componentes del sistema económico, una aclaración previa facilita la identificación del tipo de reforma al momento de ejecutar el estudio.

Por otra parte, aclarar el marco teórico facilita la comprensión de las herramientas que se utilizarán durante la investigación. El enfoque de coaliciones promotoras se caracteriza por centrar su análisis en los subsistemas de políticas, considerar las creencias de los actores, sus objetivos y sus estrategias y por incluir la influencia de factores externos en el cambio del subsistema, mientras

que el enfoque de corrientes múltiples se centra en el papel de los “emprendedores de políticas” para preparar las corrientes (problema, política y contexto político) y aprovechar el surgimiento de ventanas de oportunidad que se les presente. Ambos enfoques han sido utilizados en contextos de países de ingreso medio, incluyendo casos de América Latina y el Caribe.

Adicionalmente, una de las conclusiones del capítulo es que una reforma política implica tanto una oportunidad como una amenaza para distintos grupos. Estos tomarán en cuenta su percepción y sus valores al momento de calcular los costos y beneficios de un cambio en una política. Por lo tanto, la existencia de un conflicto es altamente probable, aunque este dependerá del tipo de arena de política en cuestión. Así, al momento de analizar el trayecto de una reforma política es necesario tomar en cuenta a los actores que participaron en la misma así como sus percepciones y sus cálculos sobre las posibles consecuencias de la iniciativa, por un lado, y el contexto en el que se desarrolla la política y en el que se desenvuelven los actores, por el otro.

Por último, las reformas tributarias no surgen de la nada. Los gobiernos tienen diferentes razones para modificar su política fiscal dependiendo de múltiples factores: déficit, errores de mercado, insuficiencia presupuestaria, desigualdad, entre otros. La relevancia de esta investigación es que se centra en estudiar un proceso político que tiene de fondo una situación de injusticia y carencias sociales. El próximo capítulo tratará la situación de desigualdad en los países de América Latina y sus esquemas fiscales de manera que el lector tenga claro el contexto en el cual surge la reforma tributaria de Colombia en 2022 y los problemas a los que intentó responder.

Este estudio representa un intento por generar un vínculo entre los temas tributarios y la ciencia política al analizar el proceso de una reforma tributaria mediante un punto de vista *político*. Parte de la relevancia de esta investigación es motivar el análisis de objetos de estudio desde marcos teóricos distintos a los que normalmente son utilizados y encontrar hallazgos útiles tanto

para diversas áreas del conocimiento como la ciencia política, la sociología y la economía. Además, las reformas tributarias son una herramienta con la que cuentan los gobiernos para mejorar la situación de desigualdad y de déficit fiscal. Estudiar el caso colombiano ofrece una mayor claridad sobre cómo países de ingreso medio pueden elaborar políticas en materia fiscal y de justicia social.

## II

### DESIGUALDAD Y SISTEMAS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*La paz será una cosa deseable cuando exista la igualdad, porque mientras la desigualdad subsista, la paz será una bendición para el amo y sacrificio y fatiga para el esclavo.*

Ricardo Flores Magón

La desigualdad económica es un tema que ha cobrado una mayor relevancia en la discusión académica en los últimos años. Si bien el modelo económico neoliberal —el cual redujo la intervención del Estado en la economía y en el mercado— ha logrado el ascenso en la movilidad social de millones de personas, también es cierto que el sistema provocó que la brecha entre ricos y pobres se exponenciara. Además, el mercado ha sido incapaz de balancear los problemas de la globalización y de las crisis económicas como la de 2008 y, más recientemente, la provocada por la pandemia del COVID-19. Ante este panorama, los gobiernos tienen el potencial para desempeñar un papel aún más importante en la economía y evitar que los recursos se sigan concentrando en unas pocas manos.

En América Latina y el Caribe el estudio de las desigualdades ha sido particularmente interesante porque en la región se encuentran varios de los países más desiguales del mundo.<sup>65</sup> Por lo tanto, investigadores de diversas disciplinas como la economía, la sociología y la ciencia política

---

<sup>65</sup> En el reporte *World Inequality Lab 2022*, Lucas Chancel y Thomas Piketty explican por qué Brasil, Chile y México padecen de altos niveles de desigualdad económica. Referencia: Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, *World Inequality Lab Report 2022*, (World Inequality Lab, 2022), 55, [wir2022.wid.world](https://wir2022.wid.world).

han puesto su atención en la desigualdad en sus diferentes dimensiones, principalmente en la desigualdad de ingresos. El objetivo de este capítulo es ofrecer una contextualización sobre el fenómeno de la desigualdad económica en la región, su vinculación con los sistemas tributarios gubernamentales y cómo es que diferentes países han encontrado en las reformas tributarias una alternativa para intentar mejorar su situación financiera y reducir sus niveles de desigualdad.

Para lograr este objetivo el capítulo partirá por explicar qué es la desigualdad, por qué es un problema para la región, por qué la intervención estatal es necesaria para mitigar la desigualdad y con qué alternativas cuentan los gobiernos para atenderla. Posteriormente, el capítulo continuará con una discusión sobre la situación fiscal de los gobiernos latinoamericanos en comparación con otras regiones y cómo es que estos no logran redistribuir la riqueza y cumplir con su papel de garante del acceso de sus ciudadanos a derechos humanos. Por último, el capítulo concluirá con una discusión sobre algunos casos en donde gobiernos de la región han optado por implementar una reforma a sus sistemas tributarios para subsanar su situación fiscal y abatir la desigualdad. La finalidad es analizar no solo los resultados de los procesos políticos de estas reformas sino sus elementos más relevantes: los actores, el contexto institucional y temporal y la interacción de estos factores en un momento determinado.

## **II.1 Desigualdad económica en América Latina y el Caribe**

Las desigualdades comprenden un fenómeno bastante amplio y complejo cuyo estudio implica la consideración de diferentes dimensiones como la social, la económica, la de género, la geográfica, entre otras. En esta investigación me enfocaré en la desigualdad *de ingresos* como fenómeno debido a que me parece que es la dimensión que mejor puede explicar los casos de desigualdad de la región, y específicamente el caso colombiano. Esta dimensión también es una de las más

comunes en los estudios sobre desigualdades, posiblemente por la disponibilidad de datos y la facilidad de hacer uso de ellos en comparaciones entre países y regiones.

Además del ingreso existen diferentes ángulos desde los que se puede estudiar la desigualdad económica dependiendo de lo que se desee cuantificar: el consumo, la riqueza, la desigualdad de oportunidades o la de resultados. En el caso de la desigualdad de ingresos, el Fondo Monetario Internacional la define como: “el grado en que los ingresos se distribuyen uniformemente en una población”.<sup>66</sup> Así mismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ofrece una definición similar: la desigualdad de ingresos es “la diferencia en cómo se distribuye el ingreso entre la población” en donde el ingreso se refiere a las ganancias, los ingresos por trabajo y capital y las transferencias monetarias.<sup>67</sup>

Por otra parte, la organización Inequality.org señala que la desigualdad por ingreso se refiere más bien al “grado en el que el ingreso es distribuido de una manera desigual entre una población determinada”.<sup>68</sup> Esta organización señala que para medir el ingreso es necesario considerar los intereses que otorga una cuenta de ahorros, los dividendos por acciones, las rentas y las ganancias por ventas. En otras palabras, la desigualdad económica con base en el ingreso se refiere a la brecha entre distintos grupos —por ejemplo, entre la población con menores ingresos y con mayores ingresos— en un lugar y tiempo determinados. De esta forma, la desigualdad hace

---

<sup>66</sup> “Income inequality: Introduction to inequality”, Topics, IMF, consultado el 17 de noviembre, <https://www.imf.org/en/Topics/Inequality/introduction-to-inequality>.

<sup>67</sup> “Income inequality”, Indicators, OECD, consultado el 17 de noviembre, <https://www.oecd.org/en/data/indicators/income-inequality.html>.

<sup>68</sup> “Income Inequality in the United States”, Facts, Inequality.org, consultado el 17 de noviembre, <https://inequality.org/facts/income-inequality/>.

alusión a una *diferencia* en los ingresos que percibe la población, la cual puede variar en el tiempo.<sup>69</sup>

Existen diferentes maneras de medir la desigualdad de ingresos, pero la más conocida es mediante el coeficiente de Gini. Este índice mide el nivel en el que el ingreso se distribuye en una población y la forma en la que este se acerca o se aleja de una distribución perfectamente igual.<sup>70</sup> El índice parte del 0 al 1 en donde un puntaje cercano al cero indica una distribución del ingreso más igualitaria, mientras que un puntaje cercano al uno indica una distribución más desigual. Sudáfrica, Brasil y Colombia son conocidos por ser de los países más desiguales del mundo según el índice de Gini de 2019 con un puntaje de 63, 52.9 y 51.5 respectivamente, en comparación con países como Canadá y Suecia con un índice de 32 y 29 puntos en el mismo año.<sup>71</sup>

En América Latina y el Caribe, la trayectoria de la desigualdad económica —medida en términos de ingreso— ha seguido un patrón similar al de la desigualdad mundial en los últimos años, pero con algunas diferencias. En la década de 1990, la región sufrió un incremento de la desigualdad al pasar de un puntaje de 50.1 en 1992 a 52.7 en 2002 con base en el índice de Gini. Después, en la mayoría de los países de la región la desigualdad disminuyó a 47.1 en 2012 (casi 6 puntos en 10 años). Según Gasparini, esta disminución se debe a la estabilidad, el crecimiento y la reducción de las desigualdades de ingreso experimentada en la región durante esos años. El autor

---

<sup>69</sup> Para conocer más recomiendo leer a Federico Stezano quien expone dos trayectorias conceptuales de la desigualdad en la literatura: Federico Stezano, “Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: un análisis crítico de la literatura”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/143/Rev.1; LC/MEX/TS.2020/38/Rev.1) (2021): 27-9. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46405-enfoques-definiciones-estimaciones-pobreza-desigualdad-america-latina-caribe-un>.

<sup>70</sup> Para más información sobre la construcción de este índice, ver: “Metadata Glossary”, DataBank, World Bank, consultado el 19 de noviembre, <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/gender-statistics/series/SI.POV.GINI>.

<sup>71</sup> Our World in Data, “Income Inequality: Gini coefficient, 1963 to 2019”, Gini Coefficient, Our World in Data, consultado el 17 de noviembre, <https://ourworldindata.org/grapher/economic-inequality-gini-index?tab=table&time=earliest..2019>.

argumenta que si bien esta disminución no corresponde a la trayectoria de la desigualdad a nivel mundial, sí se asemeja a la experiencia de países en desarrollo en otras regiones.<sup>72</sup>

No obstante, Amarante, Galván y Mancero encontraron que si bien la región experimentó un crecimiento en el ingreso principalmente en la población más vulnerable entre 2002 y 2012, las diferencias en el ingreso promedio dentro de cada país aumentaron porque el incremento del ingreso fue percibido también por otros grupos sociales, incluidos los más ricos.<sup>73</sup> Además, la disminución de la desigualdad vivida en dicho periodo ha sido más lenta al bajar sólo un punto entre 2012 y 2017.<sup>74</sup> Por lo tanto, la desigualdad continúa siendo un gran problema en la región. De hecho, a pesar de estas reducciones la región aún mantiene niveles muy altos de desigualdad económica en comparación con otras regiones. Para 2021, el 10% más rico de LAC poseía el 55% de los ingresos nacionales, en comparación con el 36% en Europa.<sup>75</sup>

Más aún, la riqueza también está profundamente concentrada en pocas manos en la región. Para el mismo año, el 10% más rico de la población era dueña del 77% de la riqueza, lo que coloca a América Latina y el Caribe como la región más desigual en términos de concentración de la riqueza en el mundo.<sup>76</sup> Esto quiere decir que de todas las posesiones de activos financieros como los bonos, las tierras y las viviendas en la región, tres cuartas partes le pertenecen al diez por ciento

---

<sup>72</sup> Leonardo Gasparini, “La Desigualdad en su Laberinto: Hechos y Perspectivas sobre Desigualdad de Ingresos en América Latina”, *Documentos de Trabajo del CEDLAS* 256 (2019): 4-6, CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.

<sup>73</sup> Verónica Amarante, Marco Galván y Xavier Mancero, “Desigualdad en América Latina: una medición global”, *Revista CEPAL* 118, (2016): 43, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/49ebc596-8d05-4d13-9e5a-587632aabac7/content>.

<sup>74</sup> Gasparini, “La Desigualdad”, 4.

<sup>75</sup> Chancel, *World Inequality*, 11.

<sup>76</sup> Chancel, *World Inequality*, 12.

de la población. Una de las principales tareas —y para algunos autores es *la principal* tarea<sup>77</sup>— de los Estados es la redistribución de los recursos entre su población. En este sentido, es responsabilidad de los gobiernos implementar políticas que fomenten la igualdad entre la sociedad.

¿Cómo afecta la desigualdad a la población y a las sociedades democráticas? ¿Por qué la desigualdad requiere de atención gubernamental? En general, los estudios sobre desigualdades no sugieren como objetivo una situación de igualdad total. De hecho, plantear una situación de esta naturaleza sería bastante problemático e incluso imposible. No obstante, sostienen lo deseable de construir sociedades más igualitarias que las vigentes. La desigualdad económica provoca inestabilidad social y genera desconfianza en el aparato gubernamental. Para Van de Werfhorst y Salverda, las consecuencias de la desigualdad económica van más allá del aumento en las diferencias entre individuos y grupos sociales: la desigualdad provoca un *desgajamiento* de la cohesión social. Los autores encontraron que las sociedades más desiguales son las más divididas, lo cual atenúa las diferencias en el comportamiento y preferencias políticas.<sup>78</sup>

La desigualdad también se puede interpretar como un indicio de que el pacto entre la ciudadanía y el Estado no está funcionando correctamente. Cuando el Estado provee de bienes y servicios para toda la población pero este se sostiene de los impuestos que paga principalmente la población más pobre,<sup>79</sup> entonces estamos hablando de una relación injusta. Todos los sectores de la población deberían aportar lo que les corresponde. Además, la desigualdad también dificulta el

---

<sup>77</sup> Véase el artículo de Gil Villegas respecto a la teoría de Hegel sobre el Estado y el surgimiento de la industrialización. Referencia: Francisco Gil Villegas, “Hegel: Estado y sociedad civil a la luz de nuevas fuentes”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 34, no. 133, (1988): 62, <https://revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/70859>.

<sup>78</sup> Van de Werfhorst, “Consequences”, 377-87.

<sup>79</sup> Carlos Brown, Enrique Naveda, Verónica Paz Arauco y Susana Ruiz, *v: Es tiempo de una economía para todas y todos*, (Oxfam en LAC, 2024), 26-7, <https://lac.oxfam.org/publicaciones/econonuestra>.

quehacer gubernamental. Cuando se tiene una población heterogénea económicamente, con necesidades y expectativas tan distintas, los gobiernos se enfrentan a la tarea de priorizar al grupo social que necesita atención inmediata. Si bien cualquier gobierno recurre a la priorización, esta labor es aún más complicada en sociedades desiguales porque siempre hay un grupo insatisfecho. Otra alternativa es ejecutar varias políticas para atender a diferentes grupos pero generalmente el impacto de cada una de estas políticas es bajo.

Esta es la realidad en los países de América Latina y el Caribe. Las sociedades latinoamericanas no sólo son heterogéneas cultural, lingüística y geográficamente sino que además la incapacidad de sus gobiernos para reducir la desigualdad económica intensifica las diferencias en otros ámbitos como el educativo.<sup>80</sup> De hecho, diversos autores han estudiado la vinculación de la desigualdad con una variedad de problemáticas importantes en la región: la violencia,<sup>81</sup> el acceso a la vivienda<sup>82</sup> o la inseguridad humana<sup>83</sup> la cual abarca una gran variedad de dimensiones. Es decir, que la desigualdad no sólo genera diferencias sociales sino que además es un factor que empeora otros aspectos del ámbito público.

Por ejemplo, sobre las consecuencias en la democracia, John Ferejohn sostiene que la principal amenaza de la desigualdad económica está relacionada con la “agencia política” de la ciudadanía. Según el autor, el voto es el instrumento por excelencia que tienen los ciudadanos para controlar a su clase política. No obstante, la desigualdad vulnera esta relación. Al incrementar la

---

<sup>80</sup> Van de Werfhorst, “Consequences”, 386.

<sup>81</sup> Raúl Zepeda Gil, “Organised Violence, Inequality and Work: Violence specialists as Classed Occupation”, *Critical Sociology* (2024): 1-21, <https://doi.org/10.1177/08969205241296501>.

<sup>82</sup> Chris Tilly, “The Economic Environmental of Housing: Income Inequality and Insecurity”, en *A Right to Housing: Foundation for a New Social Agenda*, editado por Rachel G. Bratt, Michael E. Stone y Chester Hartman (Temple University Press, 2006), 34-5.

<sup>83</sup> Inés Bustillo y Helvia Velloso, “Insecurity and Development in Latin America and the Caribbean”, *PRISM* 5, no. 4 (2016): 48-67, <http://www.jstor.org/stable/26459212>.

brecha entre ricos y pobres, los pobres demandarán políticas redistributivas mientras que los ricos utilizarán su influencia para evitar que estas políticas se implementen. Para el autor, el segundo grupo tiene más posibilidades de lograr su objetivo que el primero.<sup>84</sup>

Visto de otra forma, la desigualdad genera un círculo vicioso: por un lado, la desigualdad hace más difícil el quehacer gubernamental porque los gobiernos, al tener una ciudadanía tan heterogénea en términos de educación, poder adquisitivo, entre otros, deben elegir a qué población atender y qué tipo de políticas implementar. Por el otro, aunque los gobiernos quisieran atender a toda la población al mismo tiempo sería muy complicado por razones presupuestales. En este sentido, ningún grupo queda satisfecho. Ningún grupo se siente representado por su clase política. En un escenario como este, la permanencia de los regímenes democráticos puede enfrentarse a una ciudadanía cansada de los modelos vigentes y que se encuentra en busca de modelos que ofrezcan otras alternativas, incluso aunque estas pongan en riesgo a las instituciones democráticas.

Con relación a las causas de la desigualdad en la región, existe una relación histórica entre LAC y la desigualdad económica que se conecta con las élites. Si bien en este estudio no se discutirá esta relación, es importante mencionar que el papel que han jugado las élites económicas y su control sobre el poder político y el económico está vinculado con la persistencia de la desigualdad en la región.<sup>85</sup> Acorde al planteamiento de Ferejohn, otros autores sostienen que la influencia del poder económico sobre el poder político no permite cambios *progresivos* —es decir,

---

<sup>84</sup> John Ferejohn, “Is Inequality a Threat to Democracy?”, en *The Unsustainable American State*, editado por Lawrence Jacobs y Desmond King (Oxford University Press, 2009): 44-6.

<sup>85</sup> Para conocer más, recomiendo leer el siguiente artículo: Andrés Solimano, “Desigualdad persistente en América Latina: perspectiva histórica y experiencias contemporáneas”, *Pensamiento iberoamericano* 11, (2021): 119-27, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8157327>.

que aumenten los impuestos a los más ricos— en los sistemas tributarios en la región.<sup>86</sup> De no romper con este vínculo, es probable que las sociedades latinoamericanas continúen en una situación de desigualdad cada vez más exacerbada y de necesidades no cubiertas.

Por lo tanto, es crucial que los gobiernos tomen acción y ejecuten políticas para comenzar a mitigar la desigualdad económica. Por una parte, la implementación de políticas redistributivas de la riqueza entre su población es su responsabilidad y, por la otra, estas políticas benefician a la sociedad porque se fortalece la satisfacción de sus necesidades mediante el acceso a servicios públicos. Además, los gobiernos serían los primeros en beneficiarse al contar con más recursos para implementar los diferentes proyectos en la agenda pública. Entre más gasto social e inversión en bienes y servicios públicos realicen los gobiernos —claro, bajo una implementación profesional y sin que implique deuda necesariamente— mejor será la cobertura de las necesidades básicas de la población. A su vez, esta cobertura debería llevar a una mayor satisfacción social.

En este contexto, los gobiernos cuentan con diferentes instrumentos para revertir la situación de desigualdad económica. En primer lugar, el fortalecimiento de la provisión de derechos y servicios básicos como la educación, el trabajo y un medio ambiente sano es necesaria para reducir los niveles de desigualdad en la región.<sup>88</sup> Gasparini argumenta que la política laboral ya ha influido en la disminución de la desigualdad en América Latina, aunque diversos autores sostienen que sus efectos varían dependiendo del contexto.<sup>89</sup> En segundo lugar, la política social es otra importante alternativa para combatir la brecha de desigualdad: la implementación de

---

<sup>86</sup> Tasha Fairfield, *Private wealth and public revenue in Latin America. Business power and tax politics* (Cambridge University Press, 2015).

<sup>87</sup> Gerardo Daniel Tinajero Reyes, *La élite hacendaria y el problema tributario de México*, (FLACSO, 2023).

<sup>88</sup> Brown, 35-41.

<sup>89</sup> Gasparini, “La Desigualdad”, 19-21.

programas sociales como las transferencias monetarias, un sistema de cuidados que facilite la inclusión de las mujeres al mercado laboral, entre otros. De hecho, los programas de transferencias monetarias tuvieron un gran impacto en la reducción de la desigualdad en la región durante las últimas dos décadas.<sup>90</sup>

En tercer lugar, los gobiernos también tienen la capacidad de modificar sus sistemas tributarios. Actualmente, la reducción de la desigualdad mediante la política fiscal es muy baja en América Latina en comparación con otras regiones. Según un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la década de los 2000s la reducción de la desigualdad mediante transferencias e impuestos era de apenas 0.027 puntos de Gini en la región, comparada con 0.182 puntos en Europa.<sup>91</sup> Este es un dato interesante porque el punto de partida de la desigualdad en ambas regiones no es muy diferente, pero una vez que se restan los efectos de los impuestos y las transferencias la diferencia de la desigualdad es casi la mitad del puntaje.

Ante este panorama, diversas organizaciones y autores argumentan que un esquema de impuestos progresivos en los sistemas tributarios de la región podría ayudar a revertir esta situación. Como se verá en la siguiente sección, superar la situación de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe requiere de una renovación de la política fiscal de los gobiernos regionales. La transición hacia un esquema de impuestos progresivos, la eliminación de beneficios y exenciones fiscales, la reducción de la evasión y la elusión fiscal así como la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas de la información y los datos fiscales forman parte de las alternativas que los gobiernos pueden implementar para mejorar el panorama fiscal y, a su vez, obtener las herramientas necesarias para combatir la desigualdad económica en la región.

---

<sup>90</sup> Gasparini, “La Desigualdad”, 23.

<sup>91</sup> Malte Luebker, “The impact of taxes and transfers on inequality”, International Labour Office (2011): 1-5.

## II.2 Fiscalidad en América Latina y el Caribe

La situación del sistema tributario de un gobierno se refleja en el nivel de desigualdad económica que experimenta su población. Por un lado, si el sistema fiscal se encarga de recaudar los recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad, entonces el sistema está cumpliendo con su facultad redistributiva. Por el contrario, si el sistema no recauda los recursos suficientes, y los que recauda provienen de los sectores con ingresos medios y bajos, entonces no está cumpliendo con dicha facultad. Se supone que los sistemas tributarios deben redistribuir los recursos entre sus ciudadanos de manera equitativa con el objetivo de mantener niveles bajos de desigualdad y una mayor estabilidad social en la población.

En el caso de América Latina y el Caribe, esta no es la excepción. Estudiar la situación fiscal de los gobiernos de la región es clave para entender una dimensión importante de las causas de la desigualdad económica, así como una de las principales alternativas para aminorarla. Para comenzar, la estructura de los sistemas tributarios latino-caribeños no siempre ha sido la misma. En las últimas décadas la región ha experimentado un incremento general en la recaudación de impuestos. Para 1990, los países mostraban una recaudación en promedio de 14,4% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que para el año 2017 la región alcanzó una tributación del 22,8% del PIB. Sin embargo, esta evolución no ha sido universal. Países como México, Panamá y Paraguay experimentaron disminuciones en su recaudación entre los años 2000 y 2017.<sup>92</sup>

En la actualidad, la tributación en la región mantiene niveles muy similares a los obtenidos en la década anterior. En la Gráfica 1 se muestra que para 2022 los países alcanzaron una

---

<sup>92</sup> Martín Mangas, “Justicia Tributaria en América Latina en Tiempos de Retroceso”, *Revista de Financiamento da Educacao Fineduca* 9, no. 25 (2019): 5-7, <http://dx.doi.org/10.22491//fineduca-2236-5907-v9-96351>.

recaudación del 21.5% en proporción del PIB.<sup>93</sup> Si bien la pandemia tuvo efectos muy relevantes en la recaudación en diversos países, para 2019 el promedio regional no era muy distinto al de 2017: la diferencia era de 0.1% positivo;<sup>94</sup> un cambio prácticamente imperceptible. En este sentido, los esfuerzos de los países por incrementar sus capacidades financieras y presupuestarias en los últimos años han sido insuficientes. Incluso ahora con la experiencia de la pandemia en donde los países de la región fueron los más afectados en términos de desarrollo (en productividad y capacidad fiscal, por ejemplo),<sup>95</sup> estos tienen una mayor necesidad de aumentar sus ingresos. Además, este periodo hizo aún más visible las carencias en infraestructura y en la provisión de servicios públicos básicos, principalmente en temas de salud.<sup>96</sup>

---

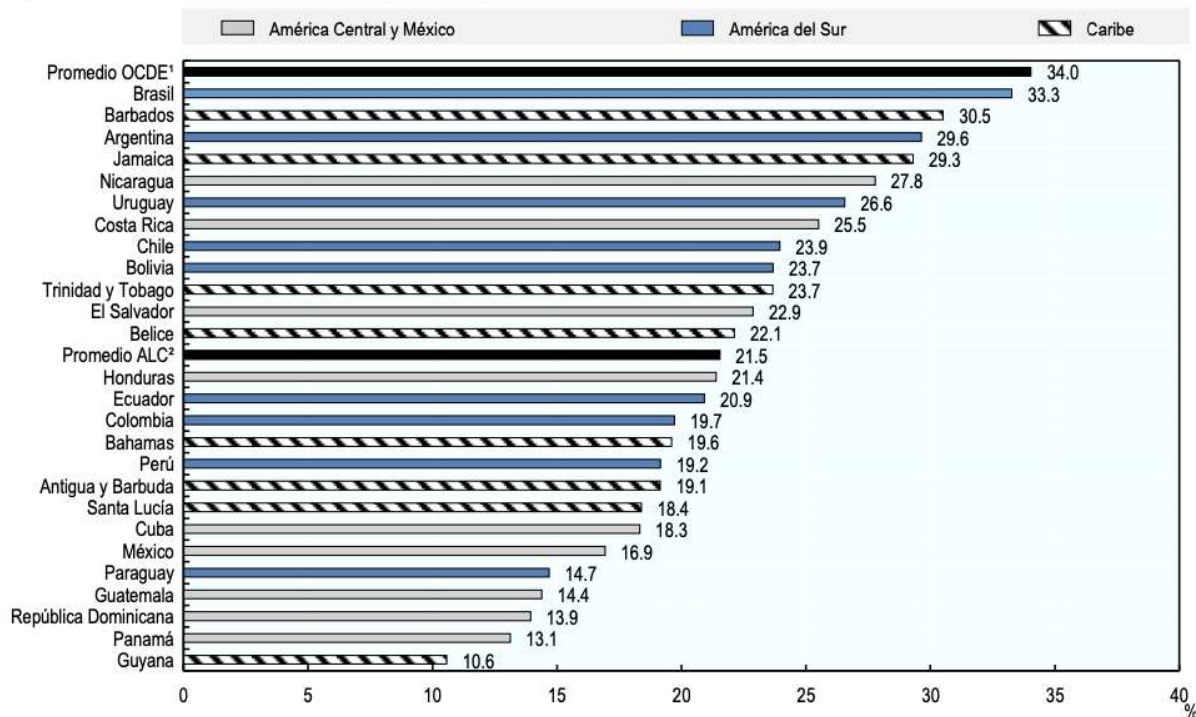
<sup>93</sup> Es importante precisar que la pandemia por el COVID-19 tuvo importantes efectos en la recaudación de la región. Por ejemplo, en Cuba la recaudación se redujo en 4.4% entre 2019 y 2020 principalmente por el turismo. Para conocer más, recomiendo consultar el siguiente informe: OCDE et al., “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022” (OECD Publishing, 2022): 36-7, <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>.

<sup>94</sup> OCDE et al., *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021* (OECD Publishing, 2021): 31, <https://doi.org/10.1787/96ce5287-en-es>.

<sup>95</sup> CEPAL, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2021* (CEPAL, 2021): 9. <https://hdl.handle.net/11362/46808>.

<sup>96</sup> Brown, “EconoNuestra”, 36.

**Gráfica 1. Recaudación tributaria como proporción del PIB en ALC, 2022**



Fuente: OCDE. *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024*. OECD Publishing, 2024. <https://hdl.handle.net/11362/69226>.

En la gráfica anterior se puede visualizar el porcentaje de recaudación fiscal que obtuvieron los países latino-caribeños en el año 2022. Se pueden resaltar varios aspectos de esta gráfica. Por una parte, los niveles de recaudación entre los países de la región son muy variados. Si bien países como Brasil y Argentina se acercan más a los niveles de recaudación de la OCDE (33.3% y 29.6% respectivamente), países como Guatemala y la República Dominicana no alcanzan si quiera un 15% de recaudación. Por otra parte, a pesar de que en promedio la región ha realizado avances significativos, sus niveles de tributación aún se encuentran muy por debajo de los niveles alcanzados en otras regiones. En la OCDE, el promedio de tributación para el año 2022 fue de un

34% del PIB de sus miembros<sup>97</sup> lo cual es interesante porque Chile, Colombia, Costa Rica y México, países latinoamericanos con membresía en la OCDE, son precisamente parte de los miembros que menos recaudan en comparación con el resto.<sup>98</sup>

Según el reporte *Panorama Fiscal* de la CEPAL de 2019, América Latina y el Caribe seguía siendo la región más desigual del mundo,<sup>99</sup> aunque cifras más recientes con base en el *Informe sobre la Desigualdad Global 2022* indican que la región del Medio Oriente y el Norte de África (MENA) es la más desigual del mundo en términos de ingreso.<sup>100</sup> En cualquier caso la conclusión es la misma: los países latino-caribeños siguen padeciendo una baja tributación y una alta desigualdad económica. Esta situación no permite que las economías de la región mejoren sus indicadores de calidad de vida y crecimiento económico. Con base en la literatura, Onrubia sostiene que “[...] el crecimiento económico, básico para la reducción de la pobreza y para lograr una mayor inclusión social, puede verse limitado con la presencia de altos niveles de desigualdad, debido a las barreras de ascenso social, la escasa movilidad, a la diferencia permanente de oportunidades o a la disparidad de resultados”.<sup>101</sup>

En este contexto, el papel de la política fiscal y la facultad redistributiva de los países resultan esenciales para disminuir los niveles de desigualdad económica en la región. Por un lado, un sistema de cobro de impuestos bajo una lógica *progresiva* —es decir, que los impuestos

---

<sup>97</sup> OCDE et al., “Estadísticas”, 14.

<sup>98</sup> OECD, *Revenue Statistics 2024: Health Taxes in OECD Countries* (OECD Publishing, 2024): 15. <https://doi.org/10.1787/c87a3da5-en>.

<sup>99</sup> CEPAL, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2019* (CEPAL, 2019): 32. <https://hdl.handle.net/11362/44516>.

<sup>100</sup> Chancel, *World Inequality*, 11.

<sup>101</sup> Jorge Onrubia y María del Carmen Rodado, “El impacto redistributivo de los sistemas tributarios latinoamericanos y su comparación con la Unión Europea y la OCDE,” *Unión Europea* (2019): 11, [https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/01/07\\_impacto-redistributivo.pdf](https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/01/07_impacto-redistributivo.pdf).

aumentan a medida en que el contribuyente presenta una mayor capacidad económica— reduce la desigualdad y promueve el desarrollo económico. Y por el otro, la recaudación permite el financiamiento de programas sociales que inciden en la mejora de la calidad de vida.<sup>102</sup> Si un gobierno aumenta su recaudación bajo un mecanismo progresivo, entonces está respondiendo a la disminución de la desigualdad *existente*; y si después este redistribuye los recursos obtenidos a manera de gasto público social —es decir, en educación, salud, seguridad social y vivienda—, entonces está respondiendo a la *prevención* de la desigualdad.<sup>103</sup> Para que los gobiernos ejerzan efectivamente su facultad redistributiva no deben enfocarse solo en mejorar sus capacidades financieras, sino que también deben modificar el arreglo injusto del origen de esos recursos.<sup>104</sup>

Con base en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2019* del PNUD, el tipo de política fiscal que adopta un gobierno se puede traducir en una medida estratégica contra la desigualdad económica. Esto ocurre porque tanto el sistema de impuestos como los programas de transferencias directas han demostrado su capacidad para disminuir la desigualdad de ingresos y de oportunidades.<sup>105</sup> Sin embargo, en el contexto latino-caribeño el potencial de la función redistributiva no ha sido aprovechado lo suficiente. La composición actual de los sistemas tributarios regionales mantienen la desigualdad e incluso la incrementan.<sup>106</sup> Al basarse en un

---

<sup>102</sup> Onrubia, “El impacto redistributivo”, 27.

<sup>103</sup> Los autores Onrubia y Rodado retoman la distinción conceptual que hace Atkinson sobre la manera en la que se estudia la desigualdad: la desigualdad de resultados, entendida como las diferencias en ingresos y riqueza, y la desigualdad de oportunidades, la cual se refiere a la influencia del contexto que rodean a las personas en su desarrollo. Para leer más al respecto, recomiendo consultar: Onrubia, “El impacto redistributivo”, 10-1.

<sup>104</sup> Mangas, “Justicia Tributaria”, 7-8.

<sup>105</sup> PNUD, “Informe sobre Desarrollo”, 276.

<sup>106</sup> Davide Riccardi y Jairo Agudelo Taborda, “Los sistemas fiscales y la redistribución de la renta: panorámica sobre América Latina y Colombia”, en *El Modelo Social Europeo y América Latina*, editado por Sören Brinkmann (Fundación Konrad Adenauer, 2019), 113-4.

modelo de recaudación principalmente regresivo, los sistemas tributarios de la región no solo fallan en resolver el problema existente de la desigualdad sino que tampoco logran prevenirla.

En una comparación entre la reducción de la desigualdad entre las economías emergentes y en desarrollo (incluidos varios países de la región) y las economías más avanzadas, el segundo grupo reduce la desigualdad de ingresos en 0.17% en puntos de Gini mediante impuestos y transferencias, mientras que el primer grupo la reduce apenas en un 0.04%.<sup>107</sup> Riccardi y Agudelo explican la baja influencia de los sistemas tributarios de la región en la reducción de la desigualdad mediante los efectos del impuesto sobre la renta de personas físicas entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. En ALC este impuesto tiene una incidencia en la desigualdad de 2,1% puntos de Gini mientras que en la Unión Europea esta incidencia es del 11,6%. Los autores atribuyen esta débil incidencia a la baja carga impositiva de este impuesto,<sup>108</sup> un ejemplo de un patrón que se repite en otros aspectos de la tributación en la mayoría de los países de la región.

El estado de los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe, de acuerdo con la literatura relacionada, necesita mejorar y encaminarse hacia la progresividad. Sin embargo, como también lo indica la literatura en sus dimensiones históricas, modificar la política fiscal de los países de la región no es una tarea sencilla. Los intereses involucrados en la política fiscal son bastantes y diversos, lo cual dificulta que el subsistema de políticas cambie. Además, en general las personas son reticentes a pagar más impuestos, especialmente cuando las ganancias son poco claras.<sup>109</sup> Por lo tanto, cualquier aumento de los impuestos se enfrenta a la posibilidad de generar un malestar en la población. Los cambios más comunes en la región se han basado en ampliar la

---

<sup>107</sup> PNUD, “Informe sobre Desarrollo”, 276.

<sup>108</sup> Riccardi, “Los sistemas fiscales”, 113-4.

<sup>109</sup> Peters, “Understanding Tax Policy”, 1.

base tributaria mediante impuestos como el Impuesto al Valor Agregado,<sup>110</sup> con efectos regresivos. La tributación en América Latina y el Caribe ha beneficiado —y continúa beneficiando— a los sectores más acaudalados.

La influencia de las élites económicas en la política fiscal de los países de la región ha sido un factor clave en el mantenimiento del estatus quo del esquema tributario. ¿Qué tipo de cambios podrían implementar en sus sistemas tributarios para disminuir la desigualdad? Si bien los gobiernos cuentan con diferentes alternativas, el instrumento de política pública que ha sido propuesto e impulsado por diferentes autores, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil ha sido el de una *reforma fiscal progresiva*.

Esto se debe a diversas razones. Para comenzar, como se ha argumentado, la situación fiscal de varios países de la región es compleja. No solo la desigualdad económica ha sido una consecuencia de una baja tributación sino también la baja calidad de los servicios públicos ofrecidos por los gobiernos y el mantenimiento de déficit fiscales que incrementan cada año. Por lo tanto, realizar pequeñas modificaciones a los sistemas tributarios de los países latino-caribeños no sería suficiente para resolver sus problemas fiscales. Como argumenta Yáñez, una verdadera reforma fiscal se encarga de reemplazar la política fiscal existente por una nueva.<sup>111</sup> Si bien no todos los aspectos del sistema tributario son modificados, una reforma tributaria *estructural* — como la llaman Vargas, Restrepo, Jiménez y Alzate— transforma los ejes más relevantes de una política fiscal bajo una distinta lógica. En este caso, una lógica *progresiva*.

Una reforma fiscal con estas características tiene el objetivo de transitar hacia la progresividad en la tributación. Debido a la concentración del poder económico en las manos de

---

<sup>110</sup> Mangas, “Justicia Tributaria”, 5.

<sup>111</sup> Yáñez, “Elementos a considerar”, 1.

los ultraricos y las grandes empresas —la cual aumentó aún más durante la pandemia— Chancel, Piketty, Saez y Zucman argumentan que un cambio en el sistema económico mundial debe incluir el aumento de los impuestos a individuos con altos ingresos y a multinacionales. Para los autores el incremento del impuesto a las empresas es clave para la progresividad de los sistemas tributarios porque este tributa las ganancias empresariales las cuales se concentran en el grupo más alto de la distribución del ingreso.<sup>112</sup> Por su parte, organizaciones como Oxfam afirman que las ganancias extraordinarias de las empresas exacerban las desigualdades, particularmente la económica.

En su informe *EconoNuestra*, los autores coinciden con Chancel et al. en que la progresividad es necesaria para reducir la desigualdad económica y sugieren revisar y reducir los beneficios fiscales que disfruta el sector privado en detrimento de los ingresos públicos. Además, la organización plantea que los países latino-caribeños tienen una oportunidad política que deberían aprovechar: a nivel internacional, los miembros del G20 están discutiendo una propuesta para tributar a las grandes fortunas y, a nivel regional, los gobiernos de Brasil, Chile y Colombia conformaron la llamada “Plataforma Tributaria de Latinoamérica y el Caribe (PTLAC)” la cual tiene la intención de fomentar el intercambio de buenas prácticas en materia fiscal.<sup>113</sup>

Por otra parte, en un estudio sobre la tributación y la desigualdad en América Latina, Mangas hace hincapié en la necesidad de considerar las particularidades de cada país al momento de modificar el sistema tributario. Para el autor, los gobiernos latino-caribeños han tendido a replicar las decisiones de otras latitudes lo cual no ha tenido resultados positivos. Mangas coincide en que el impulso de reformas a la política fiscal de los países de la región representa una

---

<sup>112</sup> Chancel, “World inequality”, 148.

<sup>113</sup> Brown, “EconoNuestra”, 42-7.

herramienta viable para la transición hacia sistemas más progresivos y menciona que estas deberían tener tres objetivos principales:

[...] a) Obtener los ingresos necesarios para sostener un Estado cuyas actividades se han manifestado como crecientes a medida que se alcanza un nivel mayor de desarrollo.

b) Asegurar que el sistema tributario recaude de acuerdo a la premisa que expresa: “que paguen más lo que más tienen”.

c) Garantizar que el cumplimiento estricto y riguroso de la premisa anterior coincida con un aliento e impulso permanente al desarrollo de las actividades económicas.<sup>114</sup>

En otras palabras, una reforma tributaria en un contexto como el latino-caribeño debería cumplir con la tarea de recaudar los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades actuales y futuras, establecer la progresividad como un principio de la recaudación y fomentar el crecimiento económico. Por último, diversos autores han calculado el potencial que tendría el aumento de la tributación a las grandes fortunas en la recaudación regional. En un estudio publicado en 2020, Páez y Oglietti encontraron que un impuesto a las grandes fortunas —más de un millón de dólares— con un porcentaje de 2,5% podría representar un aumento en la recaudación de entre el

---

<sup>114</sup> Mangas, “Justicia Tributaria”, 17-8.

0,5% y 1% del PIB de los países de ALC.<sup>115</sup> Para Mangas, la visión de la tributación regional debería ser invertir la lógica de las aportaciones de la base tributaria en donde el 20% más rico aporte el 65% de la recaudación mientras que el 20% más pobre tenga una carga fiscal del 1%;<sup>116</sup> una situación muy distinta a la que existe en la actualidad.

Si bien la implementación de reformas a los sistemas tributarios no es la única solución ante el estado de desigualdad económica y déficit fiscal, sí representa una solución para diversos expertos y organizaciones regionales e internacionales en la materia. Sin embargo, como se ha mencionado es necesario considerar las particularidades de los países latino-caribeños para que estas modificaciones tengan efectos positivos en la recaudación y en la disminución de las desigualdades sociales y económicas. En el próximo apartado se encuentran varios casos de cambio en la política fiscal y reformas tributarias ejecutadas en la región y sus aspectos más relevantes para el estudio de la política fiscal, la lucha contra la desigualdad y la implementación de políticas públicas en América Latina y el Caribe.

### **II.3 Casos de reforma tributaria en la región**

Las reformas tributarias representan uno de los instrumentos con los que cuentan los gobiernos para atender diferentes problemáticas. Ya sea reducir el déficit fiscal, obtener recursos para financiar programas específicos o combatir los niveles de desigualdad económica, las reformas a la política fiscal facilitan a los gobiernos el logro de sus objetivos. No obstante, estos cambios no son meramente técnicos. Las reformas fiscales implican modificaciones en la lógica en la que se

---

<sup>115</sup> Sergio Páez y Guillermo Oglietti, “¿Cuánto podría recaudar el impuesto a las grandes fortunas en América Latina?”, *CELAG* (2020): 1, <https://www.celag.org/cuanto-podria-recaudar-el-impuesto-a-las-grandes-fortunas-en-america-latina/>.

<sup>116</sup> Mangas, “Justicia Tributaria”, 18.

cobran los impuestos y, específicamente, a qué actor o perfil se le cobra qué cantidad de impuestos. Por lo tanto, este tipo de reformas generan conflicto porque, de entrada, a las personas no les gusta pagar impuestos y, aún más importante, porque estas reformas tienen un impacto en ciertos actores dependiendo del contenido y el discurso en torno a la reforma. Al final, toda reforma va acompañada de un proceso de negociación y acuerdos políticos.

A pesar de ello, las reformas fiscales son comunes. Por lo menos en América Latina se han presentado múltiples propuestas de reforma tributaria en los últimos años.<sup>117</sup> Solo en Colombia han surgido 7 iniciativas de reforma fiscal desde el año 2010.<sup>118</sup> A partir de estas iniciativas se han realizado diferentes estudios que analizan el proceso político que estas atraviesan para lograr su aprobación. Uno de estos estudios es el que publicó Tasha Fairfield en 2015 en donde la autora analiza el cambio en la política tributaria de Argentina, Bolivia y Chile mediante los conceptos de *poder estructural* y *poder instrumental*.<sup>119</sup> Otro ejemplo es el estudio de Mónica Unda-Gutiérrez quien estudia el caso mexicano y la constante en la política tributaria.<sup>120</sup>

Para el propósito de esta investigación, resulta importante hacer un recuento del proceso político que envolvió la discusión de las iniciativas de cambio fiscal. En los tres casos los intereses de cada actor del proceso político son básicamente los mismos: al gobierno le interesa mantenerse en el poder, financiar sus programas sociales y controlar el déficit fiscal; a la oposición le interesa obtener el poder y frenar o disminuir los efectos de las iniciativas propuestas por el gobierno; al

---

<sup>117</sup> En Paraguay se aprobó una reforma en 2020; en México se aprobó una reforma en 2021; en Colombia se presentó una reforma en 2021 y se aprobó una distinta en 2022; y en Brasil se aprobó una reforma en 2023.

<sup>118</sup> Pulzo, “¿Cuántas reformas tributarias les han 'clavado' a los colombianos? Todo inició en el 2000”, Pulzo, 2 de febrero de 2025, <https://www.pulzo.com/economia/historial-reformas-tributarias-colombia-PP1736370A>

<sup>119</sup> Tasha Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America* (Cambridge University Press, 2015), 1-288.

<sup>120</sup> Mónica Unda-Gutiérrez, “The Superfluous Congress: Executive Dominance and Business Lobbying in Mexico's 2013 Tax Reform”, *Political Science Faculty Research and Publications* 115 (2021): 93-122. [https://epublications.marquette.edu/polisci\\_fac/115](https://epublications.marquette.edu/polisci_fac/115).

sector empresarial le interesa que el gobierno cobre menos impuestos y lleve a cabo una menor redistribución y gasto social; y a la sociedad civil organizada le interesa un mayor gasto social y redistribución y mejores servicios públicos. No obstante, a partir del contexto político, social y económico, las estrategias utilizadas por cada actor han sido muy distintas.

### *El caso chileno: la reforma tributaria de 2005*

Con un contexto en donde el sector empresarial participa tan activamente en la política tributaria que inclusive llega a dictar ciertas políticas, el caso chileno muestra la complejidad a la que se puede enfrentar un gobierno al momento de intentar cambiar la política fiscal a nivel nacional.<sup>121</sup> Siendo así, el ministerio de Hacienda de este país ha tenido que utilizar una amplia gama de estrategias para impulsar su agenda de incremento de impuestos: desde vincular las iniciativas con el gasto social para fomentar el apoyo de la población, incluir la disciplina, la eficiencia y la lucha contra la evasión fiscal como medidas tributarias que agradan a las élites económicas y hasta presentar iniciativas moderadas (incrementales) para no perder el apoyo de las élites.

El caso de la coalición de la Concertación<sup>122</sup> en 2005 muestra que los gobiernos también pueden aprovechar coyunturas como posibles *ventanas de oportunidad*. Durante la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006), un grupo de obispos comenzaron a denunciar la grave situación de desigualdad que se experimentaba en ese país. Los obispos exigieron a los entonces candidatos

---

<sup>121</sup> Fairfield, “Private Wealth”, 102.

<sup>122</sup> La Concertación consistió en una coalición de partidos políticos de ideología de centro-izquierda que gobernó en Chile desde 1990 hasta 2010. En su libro Tasha Fairfield explica cómo la Concertación se enfrentó a la oposición de derecha y a la élite económica para poder incrementar la recaudación fiscal del país. Para conocer más recomiendo consultar: Tasha Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America* (Cambridge University Press, 2015), 66-131.

presidenciales que propusieran políticas contra la desigualdad y, debido a la presión de la opinión pública, los candidatos incluyeron el tema durante sus campañas electorales.

Por otra parte, en Chile existía un beneficio tributario conocido como “el artículo 57 bis” dirigido a quienes adquirieran acciones de una nueva emisión para deducir el 20% del valor de la inversión original de su base tributaria del impuesto sobre la renta. La coalición de la Concertación llevaba años posicionándose en contra de este beneficio ya que lo consideraba injustificado y regresivo, sin embargo, no había logrado promover su eliminación.

Los obispos en Chile, por un lado, fungieron como un apoyo al gobierno de Lagos para promover un cambio en la política tributaria y, por el otro, provocaron que la oposición de derecha se inclinara a respaldar las reformas gubernamentales y dejar de lado las preferencias del sector empresarial. De esta forma, la opinión pública fungió como un mecanismo para que el gobierno movilizara a la oposición para apoyar sus preferencias de política a cambio de atraer a posibles votantes en las siguientes elecciones.<sup>123</sup> Si bien los cambios en la política tributaria no serán estructurales, estos sí podrán darse poco a poco lo que refleja la posibilidad del cambio y la capacidad de las estrategias de los gobiernos ante contextos políticos complejos.

En ambientes como el del caso chileno, dominados por la élite económica y los partidos conservadores, el gobierno se enfrenta a una oposición que argumenta con solidez que una mayor recaudación podría dañar el crecimiento económico y ahuyentar la inversión extranjera. Además, la oposición también tiende a proponer que la recaudación debiera generarse mediante la reubicación de recursos y la eficiencia financiera. Aún ante este panorama, como lo muestra el caso chileno, los gobiernos cuentan con diversas estrategias basadas en la cautela para lograr aumentos —si bien moderados— en la política tributaria.

---

<sup>123</sup> Fairfield, “Private Wealth”, 131.

### *El caso argentino: la reforma tributaria de 1991*

En Argentina el contexto político ha sido muy particular. En este país la élite económica no ha estado cohesionada y no ha sido capaz de influir de manera organizada en la política tributaria.<sup>124</sup> Por lo tanto, el gobierno argentino ha sido capaz de modificar la política fiscal sin tener que preocuparse por los intereses de otros actores, especialmente los del sector empresarial. Solo en ciertas coyunturas este sector ha ejercido una mayor influencia en la política tributaria como lo fue en 1991 cuando otros “aliados casuales” se sumaron a la oposición contra la reforma del gobierno. A excepción de la reforma anterior, el panorama político ha tendido a favorecer a las autoridades estatales en el control de la política tributaria.

Un caso representativo de este control es el de la reforma tributaria del gobierno de Carlos Menem. En 1998, el ministerio de Hacienda propuso la creación de dos nuevos impuestos corporativos y el aumento al impuesto de los ingresos de las empresas de 33% a 35%. Ante esta reforma, “el grupo de los 8”, una agrupación informal conformada por representantes de los principales sectores empresariales, unieron esfuerzos para posicionarse en contra de la reforma tributaria. No obstante, el gobierno aprovechó la falta de experiencia y la baja consolidación de esta agrupación y decidió utilizar su técnica de “compensaciones individuales” para convencer a distintos actores de no respaldar los intereses del grupo. Por ejemplo, cuando la asociación de la industria de la construcción se unió a un llamado de esta agrupación en el que exigían la reducción del gasto público, el gobierno detuvo un proyecto de infraestructura al que se oponía esta asociación por lo que esta se retiró del llamado empresarial.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Fairfield, “Private Wealth”, 134.

<sup>125</sup> Fairfield, “Private Wealth”, 142-3.

Ante este contexto, la oposición y el sector empresarial han buscado reducir el impacto de las reformas gubernamentales, buscar beneficios individuales y, de esta forma, influir en la política tributaria. Debido a contados éxitos por parte de este sector, el gobierno ha optado por implementar estrategias dirigidas a actores de manera individual y compensaciones especiales para cada sector, así como consultar cambios fiscales con representantes empresariales seleccionados discrecionalmente. Además, en el congreso el gobierno ha puesto un mayor énfasis en la “equidad horizontal” para motivar el respaldo de los legisladores.<sup>126</sup> Estas tácticas terminan por prácticamente afianzar los intereses gubernamentales de cambio fiscal en Argentina, uno de los países con la recaudación más alta en América Latina y el Caribe.

#### *El caso boliviano: las reformas tributarias a inicios del siglo XXI*

Por otra parte, el caso boliviano refleja un contexto mucho más complejo en donde los cambios a la política tributaria han implicado el enfrentamiento constante entre el gobierno, una élite económica influyente y una masa civil movilizada. Debido a que estos actores poseen intereses contrastantes respecto a la recaudación, la redistribución y el gasto social, el gobierno se ha encontrado en una situación complicada para lograr sus intereses en materia tributaria.<sup>127</sup> Ante este panorama, la experiencia boliviana también muestra que los gobiernos poseen la capacidad de modificar la política fiscal si utilizan las estrategias adecuadas en los momentos adecuados.

La reforma de Sánchez de Lozada (2002-2003) sirve como punto de partida para la ruta de aprendizaje reciente de los gobiernos bolivianos para modificar la política tributaria. A inicios de

---

<sup>126</sup> Fairfield, “Private Wealth”, 133-41.

<sup>127</sup> Fairfield, “Private Wealth”, 224-59.

la década de los 2000, el expresidente Sánchez de Lozada buscó incrementar la recaudación mediante una reforma apenas tenía contemplada afectar a menos del 6% de los bolivianos. A pesar de ello, la reforma generó una fuerte oposición por parte del sector empresarial el cual argumentó que la reforma intensificaría la recesión económica a la que se enfrentaba el país. Además, la opinión pública también se mostró en contra de la reforma aun cuando esta no implicaba un aumento de impuestos a las clases medias y bajas. La percepción pública de la reforma es que tendría efectos regresivos, una narrativa alimentada por los medios de comunicación.<sup>128</sup>

La experiencia del expresidente Sánchez no quedó en el olvido. Lo que el marco analítico de las coaliciones promotoras conoce como *policy learning* se ejemplifica en las estrategias utilizadas posteriormente por las administraciones bolivianas en cuanto al cambio a la política fiscal. Desde colocar a profesionales técnicos en la política tributaria y protegerlos del contexto político, identificar a posibles opositores y diseñar reformas que solo afectarán a las élites económicas, las técnicas del ministerio hacendario demostraron una mayor cautela en la manera en la que las iniciativas de reforma fueron presentadas y negociadas.

Ante este contexto, la oposición también comenzó a implementar nuevas estrategias con base en la negociación. Al enfrentarse a un gobierno cada vez más hábil y estratégico, la oposición fue optando por aceptar alguna iniciativa a cambio de que otra fuera rechazada. De la misma forma, el sector empresarial ha optado por fortalecer la cohesión intersectorial y la representación mediante diversos partidos de manera informal. Además, este sector ha denunciado que la carga tributaria se ha recargado en el pequeño sector formal, por lo que han argumentado que el gobierno debería dirigir las reformas a la ampliación de la base tributaria mediante el sector informal.

---

<sup>128</sup> Fairfield, “Private Wealth”, 232-7.

Por último, la sociedad civil organizada ha demostrado tener una gran influencia en las decisiones gubernamentales en materia fiscal. Como ocurrió durante la administración de Sánchez de Lozada, la sociedad civil representa un actor clave que puede tanto respaldar al sector empresarial y oponerse a las iniciativas gubernamentales como contrarrestar el poder de influencia del sector empresarial y equilibrar la balanza de poder. Así como lo ha mostrado la evidencia empírica, la sociedad civil ha ejercido su capacidad de movilización y de cobertura mediática para influir en las decisiones de política en materia fiscal, un factor que también puede ser aprovechado por los gobiernos como posibles ventanas de oportunidad para promover sus intereses de política.

#### *El caso mexicano: la reforma tributaria de 2013*

En América Latina el poder de influencia de la élite económica ha sido suficiente para imponer sus intereses de política fiscal y el caso de México no ha sido la excepción. Por un lado, los niveles de recaudación en este país se han mantenido constantes en las últimas décadas<sup>129</sup> y, por el otro, a pesar de diferentes esfuerzos gubernamentales, los altos niveles de desigualdad también se han mantenido constantes. Además, el sector privado ha ejercido una participación activa en la política fiscal y una gran capacidad para establecer la agenda tributaria en el país. Ante esta situación, el Estado mexicano se ha enfrentado con una barrera prácticamente impenetrable para realizar modificaciones a la política tributaria que cumplan con base a sus intereses.

Después de décadas de una alianza cada vez más sólida entre la élite económica y las autoridades hacendarias mexicanas, en 2013 el gobierno de Enrique Peña Nieto elaboró una

---

<sup>129</sup> OCDE, “Private Wealth”, 14.

reforma fiscal cuya propuesta original pretendía un cambio *estructural* en la política tributaria.<sup>130</sup> Al contexto presentado anteriormente se integra una sociedad civil con baja capacidad de influencia y a un equipo legislativo con escasos conocimientos en materia fiscal. De esta manera, los actores con un rol preponderante durante la reforma tributaria fueron el poder ejecutivo y el sector empresarial. Estos actores contaban con intereses muy similares a los expuestos en otros casos sobre el cambio en política tributaria. Sin embargo, el caso mexicano muestra una serie distinta de estrategias utilizadas por los diferentes actores.

En el contexto mexicano el gobierno ha utilizado estrategias similares a los de otros casos como tomar en cuenta que sus propuestas no sean percibidas como posibles amenazas a las inversiones extranjeras, pero también han utilizado otras estrategias muy particulares. Por ejemplo, las autoridades hacendarias mexicanas han optado por la confidencialidad al momento de presentar reformas. Es decir, no avisar ni consultar a miembros del congreso u otros actores hasta solo pocos días —y en algunos casos un día— antes de presentar la reforma. Esta técnica puede tener resultados variados, desde permitir un menor tiempo para que otros actores elaboren cambios y argumentos en contra para rechazar la propuesta hasta provocar la indignación de los actores por no haber sido consultados antes de la presentación de la reforma. Una vez propuesta la iniciativa, el gobierno también ha tendido a ofrecer consultas públicas pero que no han tenido gran influencia en el resultado final de las reformas.

La sólida relación entre la élite económica y la autoridad hacendaria se ha reflejado en las estrategias desempeñadas primordialmente por la élite económica. Además, de las técnicas comúnmente utilizadas en otras latitudes como la organización empresarial, el uso de recursos económicos, la vinculación informal con legisladores y la influencia en la opinión pública

---

<sup>130</sup> Infobae, “Enrique Peña Nieto presentó su iniciativa de reforma fiscal”, Infobae, 8 de septiembre de 2013, <https://www.infobae.com/2013/09/09/1507498-enrique-pena-nieto-presento-su-iniciativa-reforma-fiscal/>.

utilizando los medios de comunicación, el sector empresarial en México ha desarrollado estrategias como el uso del conocimiento técnico para influenciar directamente a tomadores de decisiones que normalmente no cuentan con otra fuente de información formal. El empresariado mexicano creó su propio centro de investigación en materia tributaria para fortalecer su capacidad de influencia en la política fiscal del país. Además, el sector empresarial ha utilizado lo que Unda-Gutiérrez conoce como la “estrategia de burbuja” la cual consiste en seleccionar a un cierto número de miembros del comité de Hacienda del Congreso y reunirse constantemente con ellos para influenciar en sus decisiones en materia tributaria.<sup>131</sup>

No obstante, de entre las múltiples tácticas desarrolladas por el sector empresarial, la principal estrategia utilizada por sus grupos de presión ha consistido en que, una vez aprobada la reforma, estos grupos continúan negociando con el poder ejecutivo ya que este cuenta con el poder constitucional de hacer cambios y excepciones inclusive después de la aprobación de una reforma.<sup>132</sup> Es decir, que ni los esfuerzos del poder legislativo ni de la opinión pública o de otros grupos termina siendo efectivo porque la voz del poder ejecutivo —y la del sector empresarial— terminan por imperar en las últimas decisiones del cambio a la política fiscal. Por último, dadas las características del poder legislativo —escaso conocimiento técnico sobre temas fiscales y subyugación al poder ejecutivo—, este ha desempeñado un papel bastante pasivo al momento de reformar la política tributaria. Su capacidad de influencia se ha mantenido en un nivel muy bajo en este subsistema de política.

Para concluir con esta sección, es posible realizar diferentes reflexiones teóricas a partir de los casos estudiados. Una de ellas se basa en la serie de roles, intereses y estrategias que los actores

---

<sup>131</sup> Unda-Gutiérrez, “The Superfluous”, 108.

<sup>132</sup> Unda-Gutiérrez, “The Superfluous”, 113.

han adoptado durante los procesos de negociación de los cambios a la política fiscal de cada país. Si bien los intereses de los gobiernos, la oposición, el sector empresarial y la sociedad civil han sido prácticamente los mismos en los diferentes casos, las estrategias han cambiado dependiendo del país y la administración. En gran medida los cambios de estrategia los han desempeñado los gobiernos y los sectores empresariales, con estrategias que van desde la presentación de iniciativas moderadas hasta la creación de centros de investigación por parte de las élites económicas.

Un punto relevante a rescatar en estos casos es que la experiencia de los intentos de cambio en la política tributaria ha influido en las iniciativas posteriores. El caso de Sánchez de Lozada muestra cómo un intento fallido de reforma tributaria afectó las decisiones de gobiernos siguientes que también intentaron modificar la política fiscal de Bolivia. Las estrategias de las nuevas iniciativas estuvieron basadas más bien en la cautela y la moderación más que en cambios abruptos y estructurales. Además, hay gobiernos que comenzaron a optar por anticipar a posibles opositores y ofrecer compensaciones a los diferentes sectores empresariales de manera individual, de manera que estos se sumaran a respaldar los intereses gubernamentales.

## **Conclusiones**

La desigualdad económica y la situación de baja recaudación fiscal en los países latino-caribeños son fenómenos con características muy particulares. Por un lado, la concentración de los ingresos y la riqueza en pocas manos es muy profunda en los países de la región. Para 2021, solamente el 10% más rico poseía la mitad de los ingresos nacionales, en comparación con un tercio en Europa. Así mismo, el 10% del sector más solvente era dueño del tres cuartas partes de la riqueza nacional, lo que coloca a América Latina y el Caribe (ALC) como la región más desigual en términos de concentración de la riqueza a nivel mundial.

Ante esta grave situación de desigualdad económica a la que se enfrentan los países de ALC, los gobiernos cuentan con diferentes alternativas de política pública para atender esta situación. En primer lugar, las autoridades públicas pueden fortalecer la provisión de bienes y servicios públicos como la educación, la salud y la seguridad. En segundo lugar, los gobiernos también pueden implementar mecanismos de política social como transferencias monetarias, un sistema nacional de cuidados, entre otros. Estas políticas están focalizadas en ciertos sectores de la población y permiten dirigir los esfuerzos a quienes más los necesitan. Y, en tercer lugar, los gobiernos también pueden transitar sus sistemas fiscales hacia unos más progresivos. El papel redistributivo de los Estados es vital para reducir los niveles de desigualdad económica.

De hecho, la desigualdad económica es un fenómeno que se encuentra directamente relacionado con el tipo de arreglo fiscal que tiene un país. A pesar de que en las últimas décadas el promedio de la recaudación regional ha aumentado en 8,4% del PIB desde 1990 a 2017, estos niveles aún se encuentran muy por debajo del promedio de la OCDE: para 2021, en ALC el promedio era de 21,5% en comparación con un 34% de los países miembros de la OCDE. Es decir que para 2021 los países latino-caribeños obtenían 12,5% menos de recaudación que los países de dicha organización económica para satisfacer las demandas de su población. Esta situación no permite que las economías de la región mejoren sus indicadores de calidad de vida, movilidad y ascenso social y crecimiento económico.

Por lo tanto, organizaciones como el PNUD sostienen que el tipo de política fiscal que adopta un gobierno se puede traducir en una medida estratégica contra la desigualdad económica. El papel de la política fiscal y la facultad redistributiva de los países resultan esenciales para disminuir los niveles de desigualdad económica en la región. Por un lado, un sistema de cobro de impuestos bajo una lógica *progresiva* —es decir, que los impuestos aumentan a medida en que el

contribuyente presenta una mayor capacidad económica — reduce la desigualdad y promueve el desarrollo económico. Y por el otro, la recaudación permite el financiamiento de programas sociales que inciden en la mejora de la calidad de vida.

De esta forma, hay países que ya se han dado cuenta de esta relación y han comenzado a tomar cartas en el asunto. En años recientes han surgido distintas iniciativas para transitar las políticas fiscales de varios países de América Latina hacia una lógica progresiva. Algunos de ellos, como lo es el caso de Chile, han logrado cambios paulatinos mientras que en otros casos, como el boliviano, han tenido que aprender mediante experiencias fallidas para lograr mejores resultados en próximas ocasiones.

Los casos estudiados en este capítulo son relevantes porque permiten dar cuenta de las diferentes maneras en las que se desempeñan los actores participantes en procesos de cambio a la política fiscal: los roles que asumen, sus intereses y sus estrategias dependiendo del país y la administración gubernamental. En algunos casos las autoridades tributarias se encuentran en contextos menos conflictivos en donde la oposición y el sector empresarial no están organizados ni cuentan con un gran poder de influencia en la política tributaria. En otros casos los gobiernos se enfrentan a contextos en donde tanto la élite económica como la sociedad civil influyen en la toma de decisiones en materia fiscal por lo que sus iniciativas tienen que contemplar la reacción de estos y otros actores. Estos casos permiten ver que las estrategias utilizadas por cada actor cambian dependiendo del contexto y de la experiencia de administraciones pasadas, una manera de entender otros casos y elaborar propuestas de política pública en el futuro.

Finalmente, el estudio de los procesos políticos de estos casos de reforma tributaria también dejan en evidencia los múltiples frentes abiertos en los que se encuentran los gobiernos al proponer un cambio en materia fiscal. Por un lado, estos deben resolver la situación de desigualdad, pobreza

e inseguridad que afectan a sus habitantes para lo cual elaboran propuestas de política pública y, por el otro, los gobiernos se enfrentan a los afectados potenciales por la propuesta e implementan estrategias que faciliten el logro de los intereses estatales. Esta complejidad implica que los gobiernos cuenten con la capacidad suficiente para ejercer sus funciones de manera adecuada y velar por los intereses de la población, cuya voz depende en gran medida de la representación política.

### III

## LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DE IVÁN DUQUE EN 2021 Y DE GUSTAVO PETRO EN 2022

*La justicia solo es para los de ruana.*

*Al mismo tiempo que se subrayan males de Colombia se insiste en que estamos en el mejor sitio del mundo. Entusiasmo y desaliento, vergüenza y orgullo, felicidad y sufrimiento, alegría y depresión: Colombia sigue siendo un país de grandes esperanzas y difíciles logros, en el que la naturaleza ofrece su riqueza pero abrume con sus dificultades.*

Jorge Orlando Melo

La desigualdad representa un grave problema para los gobiernos por diferentes razones. Por un lado, la desigualdad genera división, resentimiento e inclusive puede motivar el enfrentamiento entre individuos y grupos sociales. Por otro lado, la desigualdad provoca un sentimiento de desconfianza por parte de la ciudadanía hacia las instituciones gubernamentales y hacia la figura del Estado. La desigualdad promueve una percepción de que existen ciudadanos “de primera” y “de segunda” clase; una idea de que el aparato estatal sólo funciona para cierto tipo de personas: las de la clase alta.

A su vez, la desigualdad —en su dimensión económica— se deriva de diferentes causas. Una de ellas se relaciona con el tipo de arreglo fiscal con el que cuenta un país.<sup>133</sup> Cuando un Estado diseña su política fiscal puede recurrir a diferentes esquemas, como el “progresivo” o el “regresivo”, los cuales tienen un impacto distinto en la proporción del cobro de impuestos en la

---

<sup>133</sup> PNUD, “Informe sobre Desarrollo”, 276.

población. Un esquema “regresivo” cobrará más impuestos a las personas de menos ingresos de manera proporcional, mientras que un esquema “progresivo” concentrará la carga tributaria en los grupos de mayores ingresos. En resumen, existe un vínculo entre la política fiscal y el nivel de desigualdad que experimenta una sociedad.

Ante un contexto de alta desigualdad económica y de baja captación fiscal, los gobiernos cuentan con diferentes alternativas de política pública para atender estas graves problemáticas: invertir en la mejora de servicios públicos, crear y/o ampliar los programas sociales o aprobar leyes en favor de mejores condiciones laborales. A estas se suma una alternativa que ha sido utilizada recientemente por algunos países en América Latina: una reforma tributaria progresiva. Algunos gobiernos contemporáneos en Brasil, Colombia y Chile han propuesto este instrumento de política con el objetivo de optar por una solución *estructural* y de largo plazo al problema de la desigualdad mediante la transformación de sus sistemas fiscales hacia una lógica de tributación progresiva y de la redistribución de los recursos públicos.

Entre los países mencionados, el colombiano es un caso de particular interés debido a dos razones principales: en primer lugar, el país no había experimentado una reforma que implicaba un cambio estructural en la política tributaria y, en segundo lugar, la política fiscal del país experimentó un cambio hacia la progresividad después de décadas de seguir un esquema de tributación regresivo. Este caso se trata de la reforma tributaria propuesta por el presidente Gustavo Petro en agosto de 2022. Sin embargo, un año antes el expresidente Iván Duque propuso una reforma a la política fiscal que no llegó a ser discutida debido a que fue retirada solo días después de ser presentada.

El objetivo de este capítulo es explicar por qué en unos casos una reforma tributaria es exitosa y por qué en otros no. Específicamente la investigación analiza los casos de las reformas

tributarias de Iván Duque de 2021 y de Gustavo Petro de 2022 en una comparación de casos más similares mediante un rastreo de los procesos políticos de ambas reformas. Debido a la naturaleza de los casos en donde en uno la iniciativa fue retirada días después de su presentación y en donde en otro la reforma continuó su curso para ser discutida y aprobada, la comparación se centrará en los procesos de formulación de las reformas para explicar el éxito o fracaso de cada una.

Para ello, el capítulo comenzará con una introducción a Colombia como objeto de estudio para ofrecer información que ayude a comprender mejor los casos que serán analizados. Después, el capítulo continuará con la descripción de la metodología que se utilizó para comparar las reformas tributarias. Posteriormente, el capítulo seguirá con una contextualización sobre la política tributaria colombiana enfocada en la dinámica que antecedió a las reformas tributarias. Por último, el capítulo finalizará con la comparación de los casos de las reformas tributarias de 2021 y de 2022 y con una serie de conclusiones generales.

### **III.1 El caso de Colombia y su política tributaria**

Elegir a Colombia como caso de estudio se deriva de la selección misma de los casos de esta investigación: Colombia es un país muy similar a México así como a otros países de América Latina y de ingreso medio. Por lo tanto, los hallazgos y el estudio en sí del cambio de la política tributaria colombiana pueden ayudar a comprender mejor otros casos con características similares, así como ofrecer alternativas de política pública a los gobiernos de la región para atender los graves problemas de desigualdad y pobreza. Por supuesto, como es sabido en los estudios de política comparada, cada país posee características sociales, políticas y económicas propias que son indispensables de considerar al momento de realizar un estudio de esta naturaleza.

En su dimensión política Colombia es un país *unitario*, tanto por diseño como por implementación. A diferencia de México, un país dividido en entidades federativas pero que

presenta ciertos comportamientos de un sistema político unido, el diseño político de Colombia tuvo la intención de concentrar la toma de decisiones del país en un centro que, en este caso, ha sido Bogotá. Desde la capital se administra a los departamentos los cuales cumplen un papel de ejecución más que de diseño, siendo esta última una facultad atribuida al poder legislativo de manera centralizada mediante el Congreso de la República. El poder ejecutivo sí tiene representantes en los departamentos y municipios, pero estos no pueden emitir leyes.

De igual manera, la centralización no ha evitado el surgimiento de intensas dinámicas regionales a lo largo del territorio nacional. A principios del siglo XX los principales centros urbanos de Colombia comenzaron a modernizarse: la llegada de la electricidad, el alcantarillado, la ampliación de zonas habitacionales y la construcción de edificios y de jardines para obreros son algunos de los ejemplos de los cambios que se vivieron en ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali y Cartagena.<sup>134</sup> Pero más importante, antes de la década de 1970 estos centros se disputaban el control de la industria y la economía y del crecimiento poblacional.

En la actualidad, y a pesar del proceso de centralización urbana y económica que se ha intensificado desde la década de 1970 en Colombia, las élites regionales aún ejercen una importante influencia en la toma de decisiones a nivel nacional. Algunos ejemplos de esto es el poder que ejerce la élite de la región de Medellín mediante la Asociación Nacional de Industriales en la toma de decisiones del centro, así como la capacidad de las élites para influir en la creación de nuevas leyes en el congreso colombiano. Además, estas regiones han sido capaces de atraer inversión en sus territorios y de bajar fondos nacionales para facilitar el desarrollo industrial.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Jorge Orlando Melo, *Historia Mínima de Colombia* (El Colegio de México, 2017), 284-5.

<sup>135</sup> Gina Cleves Vélez, “La influencia de las élites regionales y el estado central en la tendencia de concentración urbana en Colombia conocida como la cuadricefalia urbana”, (tesis de maestría, Universidad de Los Andes, 2007), 2-98.

En años más recientes la sociedad colombiana ha experimentado múltiples procesos de profunda transformación. Al mismo tiempo en que el gobierno se hacía cargo de implementar los acuerdos de paz firmados en 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), el año 2020 puso en aprietos a los gobiernos del mundo con la llegada de la pandemia causada por el virus del COVID-19. Además de los millones de fallecimientos, la pandemia provocó una grave crisis económica global. Solo en América Latina se reportó una contracción económica de 20% en relación con el año anterior.<sup>136</sup> En el caso colombiano el país reportó una disminución de un 8% de su PIB a finales del 2020,<sup>137</sup> un factor que dificulta aún más el proceso de desarrollo de millones de colombianos.

Colombia es un país de ingreso medio con una economía de US 345,000 millones (posición 43 a nivel mundial)<sup>138</sup> y con un poder adquisitivo de US 18,225 anuales en 2022, una suma no muy distinta pero por debajo de varios países de la región como Argentina, Costa Rica y México.<sup>139</sup> A partir de la pandemia, la economía colombiana comenzó a recuperarse gradualmente. Sin embargo, los niveles de desigualdad en Colombia continúan siendo de los más altos en la OCDE y a nivel mundial. Para 2019, el índice de Gini calculó para Colombia un puntaje de 51.5, un nivel

---

<sup>136</sup> Bas B. Bakker y Carlos Goncalves, *Consecuencias de la COVID-19: ¿Qué sucedió en América Latina?*, (Washington DC: Fondo Monetario Internacional, 2021), <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2021/06/14/15808>.

<sup>137</sup> Leandro Andrián y Jorge Hirs, *Colombia: desafíos de desarrollo en tiempos de COVID-19*, (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2020), 4, <https://publications.iadb.org/es/colombia-desafios-del-desarrollo-en-tiempos-de-covid-19>.

<sup>138</sup> World Bank Group, “GDP (current US\$)”, *World Bank Group*, consultado el 5 de mayo de 2025, [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2022&most\\_recent\\_value\\_desc=true&start=2000](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2022&most_recent_value_desc=true&start=2000).

<sup>139</sup> Nathalia Vargas, “Colombia es el octavo país con más poder adquisitivo per cápita en América Latina”, *La República*, 11 de agosto de 2022, <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-es-el-octavo-pais-con-mas-poder-adquisitivo-per-capita-en-america-latina-3422492>.

bastante elevado tomando como referencia a países denominados como “igualitarios”, como Canadá y Suecia, cuyos indicadores se calculan en 32 y 29 respectivamente.<sup>140</sup>

En el ámbito político, recientemente Colombia tomó un rumbo distinto al que había transitado tradicionalmente en términos ideológicos: en 2022 un gobierno declarado “de izquierda” llegó al poder ejecutivo. Si bien los gobiernos anteriores tuvieron diferencias entre sí en torno a diferentes temas como los acuerdos de paz con las FARC-EP en 2016, Colombia no había elegido a un gobierno de una ideología distinta que no fuera el centro o la derecha, con los partidos Liberal y Conservador como los que se disputaban por el control político. Ese cambio se tradujo en que el nuevo gobierno colocara a la desigualdad y a la pobreza en el centro de la toma de decisiones del poder ejecutivo colombiano al declarar que era necesario impulsar una serie de reformas y ampliaciones a los programas sociales que ofrece el país a los ciudadanos.

No obstante, estos programas no podrían materializarse sin contar con los recursos necesarios. Hasta 2022 los niveles de recaudación en Colombia se habían mantenido en un flujo constante y en niveles bastante bajos. Para ese año Colombia recaudaba un 19.7% de lo que producía la economía, en comparación con el 21.5% regional<sup>141</sup> y con el promedio de 34% de los países de la OCDE en donde Colombia tiene membresía.<sup>142</sup> Es decir que los niveles de recaudación de Colombia se encuentran por debajo del promedio regional y muy por debajo del promedio de la organización económica transatlántica. Estos bajos niveles de recaudación se traducen en un menor margen de maniobra para que el gobierno pueda ofrecer servicios públicos de alcance y de calidad y reducir los altos niveles de desigualdad económica y de pobreza.

---

<sup>140</sup> Our World in Data, “Income Inequality”.

<sup>141</sup> OCDE et al., “Estadísticas”, 36-7.

<sup>142</sup> OCDE et al., “Estadísticas”, 14.

A partir de este contexto el estudio de un subsistema de política como la tributaria en Colombia debe considerar varios aspectos. Por un lado, los cambios a la política fiscal en este país son comunes: por lo menos desde el año 2000 han surgido 13 intentos de cambio fiscal de los cuales 11 lograron su aprobación.<sup>143</sup> Por otro lado, el universo de casos de reformas tributarias previas a la reforma de 2022 muestra que las iniciativas de modificación a la política tributaria se han caracterizado por ser graduales o incrementales, así como en general regresivas. Por ejemplo, en las iniciativas del expresidente Uribe entre 2002 y 2003 el gobierno propuso el aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) desde un 10% a un 16% al mismo tiempo en que se crearon nuevas excepciones a la renta, medidas consideradas como regresivas debido a que el aumento del IVA tiende a afectar más a las clases menos acaudaladas y las excepciones a la renta benefician a las clases con mayor riqueza.

Si bien durante las últimas décadas se han implementado medidas progresivas como lo fue el impuesto al patrimonio mediante la reforma tributaria de 2011 o la ampliación de la base tributaria a personas naturales, la tendencia en el tipo de modelo de política fiscal que se ha construido en Colombia se inclina mucho más a uno de tipo regresivo. En 2014 el gobierno de Juan Manuel Santos promovió un nuevo aumento del IVA desde un 16% a un 19%, mientras que en 2019 el gobierno de Iván Duque implementó nuevas exenciones a la renta. Además, así como la política tributaria colombiana ha seguido un patrón de regresividad también ha permanecido la característica de la gradualidad. De hecho, se podría decir que hasta 2022 en Colombia no se había llevado a cabo un cambio *estructural* a la política tributaria.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Pulzo, “¿Cuántas reformas”.

<sup>144</sup> José Luis Luna Agudelo, “Comprehensive Tax Reform with OECD Parameters for Colombia: Una reforma tributaria integral con parámetros OECD para Colombia”, (Universidad del Valle, 2020), 88.

Estas medidas de política fiscal se relacionan con la alta desigualdad que experimenta la sociedad colombiana. En el año 2000 el índice de Gini mostraba un 55.9 de puntuación de desigualdad económica. Si bien entre los años 2010 y 2017 se experimentó una caída en el índice hasta llegar a un 49.7, para el año 2023 el indicador de desigualdad de Colombia ya mostraba un puntaje 54.8,<sup>145</sup> un nivel bastante alto que refleja la amplia brecha entre ricos y pobres y que coloca al país como uno de los más desiguales en América Latina y el Caribe y del mundo. Como he argumentado antes, existe una relación entre la política tributaria y el nivel de desigualdad que experimenta un país: un sistema tributario progresivo tenderá a reducir los niveles de desigualdad mientras que un diseño de política tributaria regresivo tenderá a producir lo contrario.

Respecto al ámbito legislativo, cabe mencionar que dentro de las dinámicas parlamentarias del congreso colombiano el cabildeo es una práctica bastante recurrente. De hecho, el sector empresarial la utiliza en gran medida para ejercer sus preferencias de política. Este es un fenómeno que incluye a la política fiscal y que se repite en otros casos de la región como en el caso mexicano. La práctica del cabildeo como tal no es una herramienta ilegítima si no que es considerada como una señal de un ambiente democrático sano en los aparatos legislativos. No obstante, en muchas ocasiones el cabildeo se concentra en ciertos grupos y provoca una sobrerrepresentación,<sup>146</sup> generalmente por parte de sectores con una mayor disponibilidad de recursos.

En diversos países latinoamericanos como Bolivia, Chile y México, la participación del sector empresarial es bastante activa en la política tributaria, al mismo tiempo en que no existe otro grupo que ejerza una representación del mismo calibre. En países como México el sector

---

<sup>145</sup> “Income distribution inequality based on Gini coefficient in Colombia between 2000 and 2023”, Statista, consultado el 11 de mayo de 2025, <https://www.statista.com/statistics/982878/income-distribution-gini-coefficient-colombia/>.

<sup>146</sup> Instituto Anticorrupción, “El Cabildeo en Colombia”, Instituto Anticorrupción, publicado el 10 de agosto de 2022, <https://www.estudiosanticorrupcion.org/el-cabildeo-en-colombia/>.

empresarial tiene un centro de investigación fiscal con el que mantiene su influencia en el poder legislativo.<sup>147</sup> El caso colombiano no es distinto. Con base en el análisis del funcionamiento de la política tributaria reciente de Colombia los gobiernos se ven prácticamente obligados a negociar con representantes del sector empresarial para impulsar sus iniciativas, algo que no tienen que hacer con otros sectores. Esta sobrerrepresentación provoca que el diseño de la política tributaria favorezca a las necesidades de ciertos grupos sobre las necesidades de otros.

Por otra parte, a raíz de la pandemia la necesidad de aumentar la recaudación en los países latino-caribeños se hizo aún más evidente. Los gobiernos incrementaron el gasto para subsanar la situación de crisis sanitaria y económica derivada por la pandemia del COVID-19. En el caso de Colombia la economía se contrajo en casi 7% al mismo tiempo en que el gobierno realizó un gasto social de 4% del PIB. Uno de los efectos financieros de la pandemia para Colombia fue que el país pasó de tener un déficit fiscal de 2,5% a un 7,8%.<sup>148</sup> Es decir, que los egresos gubernamentales superaban los ingresos en casi ocho por ciento lo que coloca al país en una situación complicada para ganarse la confianza de los mercados internacionales y atraer la inversión.

El gasto que hizo el gobierno colombiano durante la pandemia era necesario. El intercambio comercial sufrió una caída del -18%, la inversión tuvo una caída del -20% y el desempleo llegó a un 21% a principios de 2020. En resumen, la economía colombiana se contrajo en un porcentaje bastante importante lo que significó un cambio drástico en las condiciones de vida de la sociedad. Ante esta situación, el gobierno de Colombia decidió incrementar el gasto social y así equilibrar los efectos de la pandemia. Este gasto se tradujo en gran medida en fortalecer los programas sociales existentes como “Más Familias en Acción”, “Jóvenes en Acción” y

---

<sup>147</sup> Unda-Gutiérrez, “The Superfluous Congress”, 93-122.

<sup>148</sup> Cecilia Barría, “Protestas en Colombia: por qué es tan importante una nueva reforma tributaria en el país”, BBC News Mundo, 13 de mayo de 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-57066479>.

“Colombia Mayor”, así como en la implementación de programas como el de devolución del IVA a las familias más vulnerables y el programa “Ingreso Solidario” el cual consiste en otorgar transferencias monetarias a familias que no eran beneficiarias de otro programa social antes de la pandemia. Además, el gobierno también dedicó esfuerzos a las empresas como programas de apoyo al crédito y el aplazamiento de pago de impuestos.<sup>149</sup>

El gasto social sumado a la crisis económica provocó no solo que los ingresos públicos disminuyeran sino que el déficit fiscal se incrementara en casi ocho por ciento. Ante esta situación, el aumento del recaudo se convirtió en una necesidad aún más apremiante para el gobierno colombiano. Organizaciones como el Banco Mundial han argumentado que “los países latinoamericanos son los que tienen la menor presión fiscal”,<sup>150</sup> por lo que es necesario ampliar la base tributaria.<sup>151</sup> En el mismo sentido, el Fondo Monetario Internacional sostiene que el aumento al impuesto sobre la renta no desincentiva la inversión<sup>152</sup>, mientras que la OCDE se ha pronunciado a favor de reformas tributarias que busquen tanto la sostenibilidad fiscal como la disminución de las brechas de desigualdad.<sup>153</sup>

---

<sup>149</sup> Andrián, “Colombia: desafíos”, 3-6.

<sup>150</sup> David Castells-Quintana, “La distribución y la desigualdad en América Latina”, *El Observador*, 3 de mayo de 2018, <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-distribucion-y-la-desigualdad-en-america-latina-201853500>.

<sup>151</sup> Leopoldo Fergusson y Marc Hofstetter, “Los impuestos en Colombia: ¿Qué, cómo, cuánto y cuándo reformarlos?”, Universidad de los Andes, consultado el 12 de mayo de 2025, <https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/economia-y-negocios/los-impuestos-en-colombia-que-como-cuanto-y-cuando-reformarlos>.

<sup>152</sup> NotiCentro CM&, “Ministro de Hacienda, José Ocampo explica los efectos de la economía mundial en Colombia”, NotiCentro CM&, 8 de noviembre de 2022, video, 24:26, <https://www.youtube.com/watch?v=VTNxvXdA6JY>.

<sup>153</sup> Legis, “OCDE respalda la reforma tributaria de Petro”, *Ámbito Jurídico*, 8 de septiembre de 2022, <https://www.ambitojuridico.com/noticias/tributario/tributario-y-contable/ocde-respalda-la-reforma-tributaria-de-petro>.

Es en este contexto en el cual los gobiernos de pandemia, es decir, tanto el gobierno de Iván Duque como el de Gustavo Petro, se vieron obligados a proponer soluciones al déficit fiscal y la grave necesidad de ayuda social por parte de los colombianos. En la tercera parte de este capítulo expondré el núcleo argumentativo de esta investigación mediante un análisis comparativo de ambos casos con el objetivo de explicar cómo las variables independientes de la temporalidad de la propuesta y la negociación influenciaron el resultado en ambas iniciativas. A continuación, en la siguiente sección del capítulo expondré la arquitectura metodológica que hace esta investigación posible.

### **III.2 Diseño de investigación y metodología**

El universo de casos de reformas tributarias en Colombia indica que el tipo de arreglos que han regido la política fiscal se han basado en la continuidad. Por un lado, la concentración de los cambios fiscales en esquemas regresivos —como el continuo aumento del IVA— y, por el otro, el dominio de los cambios incrementales, es decir, cambios paulatinos que no transforman la estructura general del subsistema de política sino que modifican algún aspecto de la misma. Esta continuidad se puede identificar por lo menos desde el comienzo de este siglo XXI hasta el año 2022 con la aprobación de una reforma *progresiva y estructural*, o bien hasta el año 2023 cuando esta reforma tributaria se hizo efectiva.

El diseño de esta investigación se basa en la selección de dos de las últimas reformas tributarias que se han presentado en Colombia: la de abril de 2021 propuesta por el gobierno de Iván Duque y la de agosto de 2022 propuesta por el gobierno de Gustavo Petro. En primer lugar, elegí como caso de estudio a Colombia porque es un país que comparte características similares a las de varios países de América Latina y el Caribe, incluyendo a México. Por lo tanto, estudiar el

caso colombiano puede facilitar la comprensión de otros casos de países de ingreso medio en el mundo, así como mejorar la comprensión de las dinámicas de la política tributaria, los intereses y las estrategias de los actores y realizar aportes teóricos politológicos y propuestas de política pública en materia fiscal y en otros ámbitos de subsistema de política.

En segundo lugar, la selección de los casos se sustenta en la siguiente lógica: la reforma de Iván Duque representa un caso de *fracaso* de propuesta de reforma tributaria, mientras que la reforma de Gustavo Petro representa un caso de *éxito*. El fracaso en el caso de Duque se clasifica de esta manera debido a que la iniciativa fue retirada dos semanas después de ser presentada, mientras que el éxito en el caso de Petro se refiere a la aprobación de la iniciativa en el congreso colombiano. Al tratarse de casos en donde el contexto socioeconómico, el sistema político y la composición del congreso se mantienen bajo control, la diferencia en los casos se explica por las variables independientes de la temporalidad de la propuesta y la negociación. La primera variable la construí a partir de los elementos de “contexto político” de las “ventanas de oportunidad” de Kingdon y de “contexto social” del enfoque de coaliciones promotoras de Sabatier los cuales explicaré más adelante. Debido a la variación en la temporalidad de la propuesta de reforma —en un caso fue óptimo y en el otro no— y en la negociación, los resultados de cada caso son distintos.

Esta es una comparación de casos más similares debido a que hay variables contextuales socioeconómicas y políticas que se mantienen controladas, pero hay diferencias en las variables explicativas y en la variable dependiente que es el resultado de las reformas. Además se trata de una comparación asimétrica en donde ambos casos alcanzaron la formulación y la presentación de la iniciativa, pero solo en uno de ellos se llegó al proceso de discusión y de deliberación. Por lo tanto, la comparación se concentrará en el resultado de cada iniciativa en términos de *éxito* y *fracaso* lo que hace referencia a si las reformas lograron su aprobación o no en el congreso

colombiano. Más allá de que en el primer caso no se llevara a cabo una negociación, la idea del estudio es analizar ambos casos con sus similitudes en términos de la comparación, y con sus particularidades para explicar sus desenlaces.

En ambos casos utilizo la negociación y la temporalidad de la propuesta como variables explicativas, es decir, siendo esta última el momento en el que cada coalición decidió presentar su iniciativa. Como mencioné anteriormente, esta variable surge de la suma del *contexto político*, a partir del enfoque de corrientes múltiples, más el *contexto social*, a partir del enfoque de coaliciones promotoras. El “contexto político” se refiere a las posibilidades de que la reforma sea aprobada en el congreso, lo que incluye la situación en el partido político y la distribución de escaños en el poder legislativo, mientras que el “contexto social” se refiere al apoyo o la reacción de la ciudadanía respecto a la administración y a cierta reforma o política pública.

En el caso de Duque, quien presentó su reforma tributaria durante el último año de su mandato, tanto el contexto político como el contexto social eran complicados. En el congreso existe una “regla no escrita” que establece que es muy poco probable que las propuestas del ejecutivo sean aprobadas al final de su administración,<sup>154</sup> a lo cual se suma que la coalición de Duque hubiera necesitado de los votos de la oposición para lograr la aprobación de la reforma. Además, para 2019 la aprobación de Duque era bastante baja y la población ya había demostrado su descontento hacia la administración en otras ocasiones mediante manifestaciones.

En el caso de Petro mi argumento es que su coalición eligió un contexto más favorable para proponer la reforma. Por un lado, la “regla no escrita” fue un factor que jugó a favor del gobierno

---

<sup>154</sup> La “regla no escrita del congreso” consiste en que al inicio de una nueva administración las iniciativas del poder ejecutivo son altamente probables de ser aprobadas por el poder legislativo. Léase: Juan Escobar Fernández, “Reforma a la salud de Gustavo Petro podría recibir estocada final debido a una “ley” implícita del Congreso”, Infobae, 25 de marzo de 2024, <https://www.infobae.com/colombia/2024/03/25/reforma-a-la-salud-de-gustavo-petro-podria-recibir-estocada-final-por-ley-oculta-en-el-congreso/>.

entrante en el congreso colombiano al presentar la reforma al inicio de su administración. Sin embargo, al no contar con todos los escaños necesarios para la aprobación, la coalición de Petro desempeñó una serie de negociaciones con la oposición y el sector empresarial para reunir los votos faltantes. Además, la coalición *Pacto Histórico* de Petro contó con el apoyo de movimientos sociales lo que generó un ambiente social favorable para proponer la reforma, a lo que se suma el empuje social de haber ganado las elecciones poco tiempo antes de presentar la iniciativa.

En ambos casos realicé una caracterización de las coaliciones que participaron tanto como promotoras de la reforma y como opositoras. En el caso de Duque, al tratarse de un gobierno de derecha con alianzas con el sector privado (con la Asociación Nacional de Empresarios, por ejemplo), su coalición se decantó por una reforma tributaria que no afectaba a las empresas ni a las clases más acaudaladas. Como reacción, y acorde a sus preferencias de política, la sociedad civil —específicamente estudiantes, sindicatos y organizaciones locales— demostraron su descontento ante una reforma que implicaría un aumento a los impuestos que pagan las clases medias y bajas. Estos actores, y acorde a lo que indica la literatura, utilizaron estrategias como la movilización y los medios de comunicación para demostrar su rechazo ante la reforma tributaria. El argumento central en el caso de Duque es que el momento en el que el expresidente decidió presentar su reforma no era el óptimo en términos sociales ni políticos debido a la crisis económica, su baja popularidad y el desgaste de su administración en relación con otros partidos políticos. Siendo así, la negociación con la oposición también hubiera tenido pocas probabilidades de ser efectiva.

En el caso de Petro, al tratarse de un gobierno de izquierda con una tendencia a buscar una mayor gasto social y recaudación fiscal, así como de una nueva administración<sup>155</sup> que aprendió de

---

<sup>155</sup> Siendo este un factor exógeno y dinámico, según el enfoque de coaliciones promotoras de Sabatier.

la experiencia del gobierno anterior (*policy learning*), su coalición se inclinó por formular una reforma tributaria progresiva, dirigida a los millonarios y a las grandes empresas. Al contar con una opinión pública positiva y con relaciones favorables con la oposición —quienes veían conveniente apoyar al gobierno para obtener su apoyo en el futuro—, el momento en el que Petro presentó su reforma generó un ambiente propicio para desplegar otras estrategias, siendo la negociación con la oposición la más importante de ellas.

Si bien las rondas de negociación lideradas por el ministro José Antonio Ocampo lograron su objetivo, la oposición y el sector empresarial demostraron su rechazo a la reforma. La oposición, encabezada por el partido Centro Democrático, y grupos empresariales como la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), desplegaron numerosos esfuerzos en su mayoría mediáticos y de cabildeo para calificar a la reforma como un peligro para la economía y la inversión extranjera. Sin embargo, las negociaciones lograron la aprobación de la reforma, incluido el apoyo del partido Liberal el cual cambió su postura al obtener ciertas concesiones para modificar el texto final de la reforma.

Para fundamentar empíricamente el mecanismo causal realicé un rastreo de los procesos políticos de ambas reformas tributarias. En el primer caso, debido a la naturaleza del mismo, el periodo de análisis abarca desde el contexto de pandemia en 2020 hasta el retiro de la reforma el 2 de mayo de 2021. Este periodo incluye el anuncio de la reforma el 31 de marzo por parte de Duque, la presentación de la reforma ante el congreso el 15 de abril y las manifestaciones a nivel nacional que comenzaron el 28 de abril de 2020. Entre los actores involucrados en este proceso se encuentra el expresidente Duque, su coalición política y la sociedad civil organizada que se opuso a la reforma.

En el segundo caso, debido a que este sí alcanzó los procesos de negociación y deliberación, el periodo de análisis abarca desde el periodo de elecciones —en donde Petro anunció que de ganar impulsaría una reforma tributaria— hasta la aprobación de la iniciativa. Dentro de este periodo incluye el resultado electoral a favor de Petro el 19 de junio de 2021, la presentación de la reforma ante el congreso el 7 de agosto y el periodo de negociación llevado a cabo entre septiembre y octubre de 2021. Los actores involucrados se dividen en dos coaliciones: la primera es la coalición gobernante la cual incluye a Gustavo Petro, al exministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, a los miembros del Pacto Histórico y a la sociedad civil organizada; la segunda se trata de la coalición opositora compuesta por los partidos políticos de oposición como el Partido Radical y el Centro Democrático, así como las representaciones del sector empresarial mediante la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas (ACP) y la Asociación Colombiana de Minería.

El método de *rastreo de procesos* implica la construcción de dos posibles mecanismos explicativos sobre un caso, cada uno con su propia hipótesis. Es decir, que se establece una hipótesis principal y una hipótesis alternativa con el propósito de encontrar cuál de las dos ofrece una explicación más acertada del caso estudiado; una mejor fundamentación empírica. Para ello, en cada mecanismo explicativo se delimita el espacio temporal, se identifican eventos alternativos con resultados contrafactuales para cada momento relevante y se busca la evidencia necesaria para defender la hipótesis principal.<sup>156</sup>

Por último, como parte de la evidencia empírica se encuentran dos tipos de fuentes: la revisión hemerográfica y una serie de entrevistas semi-estructuradas. La revisión hemerográfica consistió en la recabación y organización sistematizada y cronológica de noticias, comunicados

---

<sup>156</sup> Amy H. Liu, “Process Tracing” en *Doing Good Qualitative Research*, editado por Jennifer Cyr y Sara Wallace Goodman (Oxford University Press, 2024), 386-94.

oficiales, publicaciones en redes sociales, podcasts, videos, grabaciones de sesiones del congreso y artículos de difusión e investigación cuyo contenido tuviera implicaciones relevantes para la fundación empírica. La organización de la revisión se dividió en cuatro etapas generales: 1) Contexto previo: reforma de Duque, campaña de Petro y elecciones presidenciales; 2) Para entender la reforma tributaria de Petro; 3) Proceso de negociación de la reforma de Petro y 4) Aprobación la reforma tributaria de 2022.

En total seleccioné 93 fuentes durante la revisión hemerográfica con una distribución equilibrada de fuentes en cada una de las 4 etapas generales, pero con un número ligeramente más alto de fuentes para la tercera sección sobre el proceso de negociación de la reforma. A estas 93 fuentes se suman 13 fuentes específicas sobre los posicionamientos de los actores analizados debido a la falta de entrevistas con un perfil de actores lo cual explicaré en la sección de las entrevistas. Para terminar con la revisión hemerográfica, cada una de la fuente cuenta con los siguientes datos: tipo de fuente, tipo de actor al que hace alusión (coalición, intermedios u oposición), título de la fuente, aspecto relevante, cita y tipo de archivo para acceder a la fuente (liga electrónica o archivo de PDF). En la sección de Apéndice es posible encontrar un resumen de las fuentes consultadas.

Las entrevistas semi-estructuradas tenían el propósito de fortalecer o confirmar la información empírica obtenida a partir de la revisión hemerográfica. El número objetivo de entrevistas a realizar era de 10, sin embargo, del total de 33 solicitudes de entrevista enviadas solamente logré que 6 de ellas fueran aceptadas. Afortunadamente, una de ellas fue la del exministro José Antonio Ocampo, el principal actor durante el caso de la reforma tributaria de Petro. Sobre este mismo caso, para fortalecer la información empírica sobre la coalición opositora, recabé fuentes sobre los posicionamientos respecto a la reforma con el propósito de complementar

la información que se pudo haber obtenido mediante las entrevistas. Además, sobre el caso de Duque también existe suficiente información empírica para hacer el análisis que, si bien fueron escritos desde el punto de la sociedad civil, ofrecen elementos útiles para la teoría politológica.

En general, las entrevistas sí cumplieron el objetivo de confirmar información que ya había sido recabada mediante la revisión hemerográfica. Para esto, la entrevista con el exministro Ocampo fue muy relevante porque confirmó los siguientes elementos: el objetivo de la reforma de Petro (financiamiento de programas sociales); el principal opositor de la reforma que fueron los sectores del petróleo y del carbón; el aprendizaje de la experiencia de fracaso de la iniciativa anterior (*policy learning*); el tipo de estrategias utilizadas englobadas en la negociación “masiva” con múltiples actores, así como la articulación con otros actores políticos para incrementar las posibilidades de la aprobación de la reforma. La única entrevista que brindó información nueva fue la del profesor Germán Peña quien, desde un punto de vista desde las finanzas, argumentó que la razón por la que Duque propuso una reforma de tipo regresiva fue porque el aumento al IVA era el instrumento de reforma tributaria cuya implementación era la más rápida, a diferencia de otras medidas de cambio fiscal.

### **III.3 Fundamentación empírica**

El inicio de la década de 2020 estuvo marcado por un evento cuyo impacto alcanzó una magnitud internacional: la pandemia del COVID-19. Los gobiernos de todo el mundo se enfrentaron tanto a una crisis sanitaria como económica que pusieron a prueba su capacidad para contener lo más posible las repercusiones de estas crisis en la sociedad. En el caso de América Latina y el Caribe la situación no fue más alentadora. Por un lado, la región fue una de las más afectadas en lo que

respecta a la productividad y a la recaudación fiscal<sup>157</sup> y, por el otro, el número de fatalidades continuó aumentando aún más que en Estados Unidos y que en Europa occidental, a pesar de que la pandemia comenzó más tarde y el confinamiento fue implementado de manera temprana.

Ante esta situación, los gobiernos tomaron diferentes medidas. Una de ellas consistió en aumentar el gasto social dirigido a apoyar a los sectores más vulnerables tanto para facilitar el acceso a la salud como para alivianar las afectaciones económicas. No obstante, este gasto provocó que el déficit fiscal de algunos países se incrementara. En el caso de Colombia la política tributaria del país andino no sólo sufría de una baja tributación, sino que para 2021 los egresos superaban a los ingresos en un 8% del PIB. Esta situación demuestra lo complicado que era para el gobierno para crear o fortalecer programas sociales y proveer servicios públicos de calidad y alcance.

Este es el contexto que antecede tanto a la reforma tributaria de Iván Duque como a la de Gustavo Petro. En esta sección el objetivo será fundamentar empíricamente el argumento de esta investigación. Para ello, la fundamentación seguirá la siguiente lógica: ambos casos serán descritos de manera cronológica en busca de explicar el resultado de cada uno: el éxito y el fracaso. El marco analítico se apoyará tanto en el marco teórico de coaliciones promotoras y de corrientes múltiples como en la metodología del rastreo de procesos. De esta manera quedarán expuestas las variables de interés, la hipótesis principal y la hipótesis alternativa y los argumentos para sostener la primera y descartar la segunda. La sección concluirá con los hallazgos de la investigación y dará paso a las conclusiones generales del proyecto.

---

<sup>157</sup> CEPAL, “Panorama fiscal”, 9.

## *La reforma tributaria de Iván Duque en 2021*

En junio de 2018, Iván Duque fue elegido presidente de Colombia. Tras competir en una segunda vuelta contra Gustavo Petro, el candidato por el partido Centro Democrático ganó las elecciones con una ventaja del 12% frente a su competidor.<sup>158</sup> Si bien su discurso inaugural se basó en un mensaje de unidad y en el rechazo a la polarización, así como en la idea de no usar la fuerza en el mantenimiento de la seguridad, la administración de Duque estuvo marcada por la movilización y las protestas sociales. El aumento del desempleo, las reformas económicas y el incremento de la violencia fueron algunos de los factores que detonaron el malestar social.<sup>159</sup>

El manejo de los acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC también fue duramente criticado. En noviembre de 2019 tuvieron lugar manifestaciones pacíficas. Si bien la respuesta institucional ante esta movilización fue moderada, el “estallido social” de 2021 fue recibido de manera violenta por parte de las autoridades a nivel nacional lo que generó la condena de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) quienes argumentaron que se hizo un uso “ilegítimo” de la fuerza. Esta evolución de acontecimientos indica que a medida que avanzaba la administración de Duque el contexto social se tornaba cada vez más complicado: tanto la movilización social como la respuesta punitiva de la administración se intensificaron.

Las manifestaciones de 2021 es el más claro ejemplo de esta complejidad. El 31 de marzo de 2021 el gobierno de Duque anunció una reforma tributaria en busca de aliviar el déficit fiscal y

---

<sup>158</sup> BBC News Mundo, “Elecciones en Colombia: Iván Duque será presidente tras derrotar a Gustavo Petro”, BBC News Mundo, 17 de junio de 2018, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44516032>.

<sup>159</sup> Jack Guy, Claudia Rebaza y Tatiana Arias, “Protestas en Colombia: disturbios, gas lacrimógeno, cacerolazo, toque de queda y cierre de fronteras”, CNN en español, 22 de noviembre de 2019, <https://cnnespanol.cnn.com/2019/11/22/protestas-en-colombia-disturbios-gas-lacrimogeno-cacerolazo-toque-de-queda-y-cierre-de-fronteras>.

mantener los programas sociales.<sup>160</sup> Esta reforma fue presentada formalmente ante el congreso colombiano el 15 de abril, un año después del inicio de la pandemia por el COVID-19 en Colombia. Particularmente los países de la región sufrieron terribles consecuencias a raíz de la pandemia. Para abril de 2020, apenas un mes después del confinamiento, la región había reportado una disminución de la economía en un 20% en relación con el año anterior.<sup>161</sup> En el caso de Colombia el país reportó una reducción del PIB en un -8% a finales del mismo año<sup>162</sup>.

A pesar de que en América Latina el confinamiento fue impuesto de manera inmediata y la proporción de la población joven era mayor, las muertes continuaron aumentando más que en Europa y en Estados Unidos. La informalidad, la debilidad institucional y el periodo en el que se realizaron los confinamientos parecen explicar este resultado.<sup>163</sup> Sin embargo, los gobiernos latino-caribeños intentaron mitigar los estragos de la pandemia, específicamente los relacionados a la contracción económica, mediante el incremento del gasto público.

En el caso de Colombia, el país experimentaba un grave déficit fiscal y tenía la gran necesidad de mantener el financiamiento de los programas sociales: factores que motivaron la propuesta de Duque. El 15 de abril de 2021 el Ministerio de Hacienda dio a conocer el proyecto de reforma el cual implicaba un aumento al Impuesto al Valor Agregado (IVA), un impuesto que afecta en mayor medida a las personas de menores recursos. Con base en la entrevista a un experto en finanzas públicas y empresariales, Duque necesitaba obtener recursos lo antes posible por lo

---

<sup>160</sup> Redacción NTN24, “Reforma tributaria: entrevista exclusiva al presidente de Colombia, Iván Duque”, NTN24, 31 de marzo de 2021, <https://www.ntn24.com/noticias-politica/reforma-tributaria-entrevista-exclusiva-al-presidente-de-colombia-ivan-duque-132586>.

<sup>161</sup> Bakker y Goncalves, “Consecuencias de la COVID-19”.

<sup>162</sup> Leandro Andrián y Jorge Hirs, *Colombia: desafíos de desarrollo en tiempos de COVID-19*, (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2020) 4, <https://publications.iadb.org/es/colombia-desafios-del-desarrollo-en-tiempos-de-covid-19>.

<sup>163</sup> Bakker y Goncalves, “Consecuencias de la COVID-19”.

que decidió aumentar el IVA, una medida que toma efecto de manera más rápida que otros instrumentos de recaudación.<sup>164</sup>

Además, la selección de una reforma tributaria regresiva por parte del gobierno de Duque se puede interpretar desde la siguiente lógica. En primer lugar, los gobiernos en general buscan permanecer en el poder. Si bien Duque no se podía reelegir —la reelección fue prohibida durante el gobierno de Juan Manuel Santos—, el espectro político de derecha buscaría contender para las elecciones de 2022 por lo que las acciones de Duque eran importantes a pesar de la ruptura con el uribismo. Si bien los gobiernos de derecha tienden a preferir una menor redistribución y un menor gasto social, hay partidos con esta orientación que impulsan políticas de redistribución social como lo fue el caso de Duque. A estos gobiernos normalmente se les une el sector empresarial el cual tiene una fuerte influencia en la política tributaria mediante el *lobbying* y buscará que no aumenten los impuestos y que se fomente el crecimiento económico.

Por lo tanto, una reforma que afectara al sector empresarial hubiera sido poco probable de ser propuesta. En este sentido, había la expectativa de que la totalidad de la propuesta de Duque fuera regresiva como lo indica la literatura sobre las preferencias de política tributaria de gobiernos de derecha. Sin embargo, esto no fue así. La reforma incluía elementos progresivos. A la par, la sociedad civil normalmente presiona a los gobiernos para que mejoren la provisión de los servicios públicos. Si bien la capacidad de influencia de este sector tiende a ser escasa, el caso de Duque muestra que hay ocasiones en las que herramientas como la movilización masiva y la cobertura en medios de comunicación pueden hacer que la sociedad civil organizada genere una influencia tan grande como para lograr sus intereses de política pública.

---

<sup>164</sup> German Peña Higuavita, entrevista propia, plataforma Zoom, 24 de abril de 2025.

De regreso al curso de los eventos, en un contexto de pandemia, un periodo de duras consecuencias económicas y sociales, la presentación de esta reforma no fue aceptada positivamente por la sociedad. En poco tiempo las manifestaciones contra la reforma se propagaron a lo largo del territorio nacional. Millones de personas salieron a las calles de manera pacífica, pero estas sufrieron de una respuesta institucional violenta la cual terminó con un total de 17 muertos y más de 800 personas heridas.<sup>165</sup> Ante este panorama, el 2 de mayo el entonces presidente Duque decidió retirar el proyecto de reforma, apenas dos semanas después de ser presentada.<sup>166</sup> Además, al día siguiente renunció el ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, quien sostuvo lo siguiente: “mi continuidad en el gobierno dificultaría la construcción rápida de los consensos necesarios”.<sup>167</sup>

El aspecto de la reforma que generó una mayor polémica fue que esta buscaba obligar a que los contribuyentes con un ingreso mensual mayor a COL 2,4 millones de pesos —11,000 pesos mexicanos— declararan el impuesto a la renta. Esto significaba que una gran parte de la población, principalmente de clase media y baja, estaría obligada a declarar el impuesto. En 2020, el salario mínimo en Colombia equivalía a 248 dólares,<sup>168</sup> es decir 4,100 pesos mexicanos al mes. Para la

---

<sup>165</sup> Fernanda Hernández Orozco, “Las protestas en Colombia dejan 17 muertos y más de 800 heridos”, Madrid: Expansión, 3 de mayo de 2021, [https://expansion.mx/mundo/2021/05/03/las-protestas-en-colombia-dejan-17-muertos-y-mas-de-800-heridos?utm\\_source=internal&utm\\_medium=branded](https://expansion.mx/mundo/2021/05/03/las-protestas-en-colombia-dejan-17-muertos-y-mas-de-800-heridos?utm_source=internal&utm_medium=branded).

<sup>166</sup> EFE, “Iván Duque retira el polémico proyecto de reforma tributaria que originó las protestas”. Madrid: El Mundo, 2021. <https://www.elmundo.es/internacional/2021/05/02/608ee2b1fc6c83186a8b4660.html>.

<sup>167</sup> BBC News Mundo, “Reforma Tributaria”.

<sup>168</sup> Daniela Blandón Ramírez, “Así es la reforma tributaria propuesta por el Gobierno de Colombia”, France 24, 16 de abril de 2021, <https://www.france24.com/es/programas/economía/20210416-colombia-explicacion-reforma-tributaria-ivan-duque-impuesto-valor-agregado>.

mitad de julio de 2022 —dos semanas antes del cambio de administración—, Iván Duque contaba con una aprobación de apenas 27%,<sup>169</sup> una de las más bajas en los últimos 30 años.<sup>170</sup>

Por otra parte, es importante plantear el contexto político de la administración en ese momento. En primer lugar, Duque es miembro del partido Centro Democrático el cual lo propuso para la candidatura a la presidencia del periodo de 2018 a 2022. Este partido formó una coalición de siete partidos para fortalecer su candidatura incluido el partido Cambio Radical, el que en un futuro votaría en contra de la reforma de Petro. Sin embargo, al terminar su administración la vinculación entre el gobierno y el grupo más conservador del uribismo se encontraba débil, a pesar de que fue el expresidente Uribe quien lo designó como candidato.<sup>171</sup> En segundo lugar, el partido de Duque contaba con una mayoría relativa tanto en la Cámara de Representantes con 79 de 171 escaños como en el Senado con 49 de 108 de los escaños. Por lo tanto, la aprobación de la reforma hubiera implicado la negociación con otros partidos políticos para llegar a no solo a una mayoría absoluta (6 escaños más en la cámara baja y 5 escaños más en la cámara alta) sino para obtener tres cuartas partes de cada cámara, el requisito para ejecutar una reforma tributaria.

En otras palabras, tanto el contexto social como político eran bastante complicados. Sin embargo, ante este panorama la coalición de Duque pudo actuar de manera diferente. ¿Qué hubiera pasado si Duque hubiera propuesto una reforma *progresiva*? Es decir, la hipótesis alternativa que planteo es que más bien era el *contenido* de la reforma lo que explica mejor su resultado. Para ello, propongo un contrafactual en donde el contenido de la reforma es distinto para ver si el resultado

---

<sup>169</sup> Silvia Viviana Gomez Peña, “Petro, con 64% de imagen favorable; Duque, con 27% de aprobación”, Portafolio, 14 de julio de 2022, <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/invamer-petro-con-64-de-imagen-favorable-duque-con-27-de-aprobacion-568174>

<sup>170</sup> Velásquez, “La Colombia que deja”.

<sup>171</sup> Melissa Velásquez Loaiza, “La Colombia que deja Iván Duque: desafíos, fracasos y logros -19”, CNN Latinoamérica, 6 de agosto de 2022, <https://shorturl.at/JkKwz>.

hubiera cambiado o hubiera sido el mismo. Con base en la evidencia empírica disponible es posible sugerir que el contenido de la reforma no es el único factor que explica el destino de la iniciativa. Un elemento a considerar es que la reforma tenía elementos progresivos, pero fueron los aspectos regresivos como el aumento del IVA los que resaltaron en las manifestaciones estudiantiles y en los medios de comunicación y los que generaron resistencia en amplios segmentos de la población. La autora Valdés sostiene que, si bien la reforma implicaba acciones de “redistribución”, el origen de los recursos se concentraban en la clase media,<sup>172</sup> en vez de plantear un incremento fiscal para el sector más acaudalado.

Por otra parte, si la misma reforma hubiera sido presentada al principio de la administración de Duque, la probabilidad de que esta hubiera sido aprobada hubiera sido mayor. Esto se explica porque tanto el contexto político como el social hubieran sido más viables y hubieran facilitado el despliegue de otras estrategias como la negociación con la oposición. La regla no escrita hubiera jugado a su favor, así como la inexistencia de un desgaste de la administración en términos políticos y sociales. De esta manera, independientemente del contenido, la evidencia empírica disponible parece indicar que el momento en el que la coalición decidió proponer la reforma explica el resultado de la misma, principalmente en la dimensión del desgaste social que existía en la administración debido a la reacción de la población.

El caso de la reforma sobre la cadena perpetua para violadores de menores puede ayudar a ejemplificar la regla no escrita del congreso. Iván Duque anunció esta iniciativa desde su campaña electoral. Duque tomó posesión en agosto de 2018 y para diciembre de 2019 la reforma ya había comenzado su camino por el proceso legislativo con un voto aprobatorio en un primer debate en el Senado. Posteriormente, en junio de 2020 el Senado volvió a debatir la reforma y esta fue

---

<sup>172</sup> María Fernanda Valdés Valencia, “El estallido social y sus implicaciones para la situación tributaria en Colombia”, *Análisis Carolina*, 19 de julio de 2021, [https://doi.org/10.33960/AC\\_23.2021](https://doi.org/10.33960/AC_23.2021).

aprobada. Si bien la llamada “Ley Gilma Jiménez” fue considerada como inconstitucional por el poder judicial,<sup>173</sup> este caso trata de una reforma clave para una coalición y que decide, primeramente, presentarla al principio de la administración y, posteriormente, respaldarla con los medios que tiene a su alcance para lograr su aprobación. En otras palabras, Duque no solo presentó la reforma desde el inicio de su gestión sino que había trabajado para generar los consensos necesarios en el ámbito legislativo para que la reforma fuera aprobada.

En este mismo sentido, la temporalidad de la propuesta no es suficiente para el alcanzar un resultado exitoso. En marzo de 2019 el gobierno de Duque —menos de un año después de la toma de posesión— presentó una serie de objeciones en contra de la ley sobre la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una entidad creada en 2016 por el gobierno de Juan Manuel Santos para investigar los crímenes cometidos durante el conflicto con la guerrilla de las FARC. Esto provocó una resistencia inmediata por parte de la oposición y de la opinión pública; la JEP es el resultado de un acuerdo de paz sobre un tema muy relevante en la historia reciente de Colombia: el conflicto armado entre el gobierno y las guerrillas. Si bien la reforma fue respaldada por miembros de su partido, el Centro Democrático, no se llegó a un consenso en el debate legislativo. Por lo tanto, el tema se derivó a la Corte y esta declaró que las objeciones eran improcedentes.<sup>174</sup> Más allá del resultado por parte del poder judicial, el caso es ilustrativo porque demuestra que “la temporalidad de la propuesta” no es suficiente para lograr la aprobación de una propuesta de reforma, sino que

---

<sup>173</sup> Infobae, “Las razones por las que la Corte Constitucional de Colombia tumbó la cadena perpetua para violadores de niños”, Infobae, 4 de septiembre de 2021, <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/09/04/cadena-perpetua-para-violadores-en-colombia-el-camino-pedregoso-que-paso-hasta-ser-tumbada-por-la-corte/>.

<sup>174</sup> BBC News Mundo, “Objeciones a la JEP en Colombia: la Corte Constitucional rechaza los reparos del presidente Duque a la Jurisdicción Especial para la Paz”, BBC News Mundo, 30 de mayo de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48453600>.

también es necesario construir el respaldo tanto interno —en el poder legislativo mediante la negociación— como externo —en la opinión pública—.

El gobierno de Duque era considerado de derecha. Al enfrentarse a la necesidad de incrementar el recaudo, la probabilidad de recurrir a una reforma que afectara a las clases empresariales —con quienes mantenían sólidos vínculos— era baja. Como lo planteé anteriormente, los gobiernos de derecha tienden a aliarse con asociaciones empresariales para promover sus intereses de política pública a cambio de la provisión de recursos mediáticos, técnicos y financieros. Con base en el enfoque de coaliciones promotoras, los gobiernos de derecha y grupos empresariales tienden a compartir una “serie de creencias” o preferencias de política. En materia fiscal, estos grupos se inclinan por una menor recaudación y gasto social. Ante este panorama, el gobierno de Duque optó por formular una reforma tributaria con elementos regresivos y con nulas implicaciones para las empresas. De esta manera, el expresidente podía atender el problema de la falta de recursos sin afectar a sus principales aliados.<sup>175</sup>

En resumen, el caso de la reforma tributaria del entonces presidente Duque en 2021 muestra un caso de fracaso que se explica, en mayor medida, por la temporalidad en la que decidió presentarla. En primer lugar, el contexto político no era viable porque al presentar una reforma al final de su administración, la probabilidad de ser aprobada era muy baja debido a las reglas implícitas del congreso colombiano. En segundo lugar y aún más importante, es que el contexto social era bastante complicado porque la aprobación presidencial era bastante baja. Es decir, que el gobierno de Duque no contaba con el respaldo de la población por lo que difícilmente una

---

<sup>175</sup> Este caso es un ejemplo del debate sobre el agente y la estructura: ante un conjunto de aliados que prefieren una baja recaudación y gasto fiscales, el agente —en este caso, el expresidente— encontró una oportunidad en el aumento del recaudo mediante el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), entre otros impuestos. En caso de tener interés sobre este debate recomiendo la siguiente lectura: Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, (Alianza Editorial Mexicana, 1990).

política propuesta por su gobierno hubiera sido popular. Caso contrario, la reforma fue recibida con una serie de manifestaciones sociales a nivel nacional. Por lo tanto, el gobierno decidió retirar la reforma y el ministro de Hacienda renunció a su cargo.

<b>Cuadro 3. Promotores y oponentes de la reforma tributaria de 2021 en Colombia</b>			
	<b>Actores</b>	<b>Intereses</b>	<b>Estrategias</b>
<b>Coalición gobernante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iván Duque Márquez, presidente de Colombia</li> <li>• Alberto Carrasquilla, ministro de Hacienda y Crédito Público</li> <li>• Partido Centro Democrático</li> <li>• Partido MIRA</li> <li>• Colombia Justa Libres</li> <li>• Esmad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de la reforma tributaria.</li> <li>• Recaudación de recursos para mantener apoyos sociales a raíz del COVID-19.</li> <li>• Disminución del déficit fiscal.</li> <li>• Mantenimiento del poder de la coalición.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponer la reforma en campaña.</li> <li>• Represión institucional a manifestantes mediante el cuerpo policiaco.</li> <li>• Estigmatización mediática.</li> </ul>
<b>Coalición opositora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fabio Arias, fiscal general de la Central Unitaria de Trabajadores</li> <li>• Confederación Nacional del Trabajo</li> <li>• Alberto Castilla, senador del partido Polo Democrático</li> <li>• Primera Línea, organización que protegía a los manifestantes</li> <li>• Francisco Maltés, presidente de la Central Unitaria de Trabajadores</li> <li>• Comité Nacional de Paro</li> <li>• Juntanza Popular</li> <li>• Minga indígena</li> <li>• Organización Temblores</li> <li>• José Alberto Tejada, de Canal 2</li> <li>• Estudiantes de universidades como Univalle y la Universidad Icesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechazo de la reforma tributaria.</li> <li>• Denuncia de la violación de derechos humanos.</li> <li>• Exigencia de acción gubernamental en temas como el cambio climático, la educación gratuita y el trabajo digno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar movilizaciones masivas.</li> <li>• Denunciar abusos institucionales.</li> <li>• Llamar la atención de organismos internacionales mediante el movimiento #SOSColombia.</li> <li>• Usar la plataforma “Grita” para registrar las denuncias de abuso institucional.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

## *La reforma tributaria de Gustavo Petro en 2022*

Durante las campañas presidenciales de 2022 el entonces candidato Gustavo Petro anunció que, de ganar las elecciones, promovería una reforma tributaria. En el debate de enero de ese año Petro aseguró que habría una reforma y detalló algunos de los elementos de su contenido. Entre ellos mencionó el aumento del impuesto a la renta de personas naturales y la creación de rentas para fortunas ubicadas en paraísos fiscales. Además, recalcó que derogaría la reforma tributaria del gobierno en turno la cual calificó como “anómala”.<sup>176</sup> El 19 de junio de 2022, después de una segunda vuelta, Gustavo Petro fue elegido presidente de Colombia contra Rodolfo Hernández quien se lanzó mediante una candidatura independiente.

Las elecciones de Colombia de 2022 fueron particularmente relevantes por varias razones. Por un lado, la participación del electorado fue la más alta en la época reciente con 22,5 millones de personas que ejercieron su voto en las urnas, un 58% del padrón electoral. Por otro lado, ninguno de los candidatos representaba a alguno de los partidos políticos tradicionales de la política colombiana, el partido Liberal y el partido Conservador. Por último, el resultado de las elecciones significó la llegada de la izquierda al poder ejecutivo por primera vez en la historia del país andino. Si bien históricamente la política colombiana había transitado por dos partidos políticos que compiten entre sí, la ideología de ambos partidos se ha inclinado más hacia el espectro ideológico de la derecha por lo que realmente la agenda política no había cambiado drásticamente.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> El Tiempo, “Gustavo Petro dice que 'derogaría' reforma tributaria del actual gobierno | El Tiempo”, grabado el 25 de enero de 2022 en Bogotá, Colombia, video, 0:09, <https://www.youtube.com/watch?v=hIgYabaKFsk>.

<sup>177</sup> Marta Moya Domínguez, “Colombia gira a la izquierda: Gustavo Petro gana la presidencia”, France 24, 20 de junio de 2022, <https://www.france24.com/es/américa-latina/20220619-gustavo-petro-presidente-electo-colombia>.

Petro asumió la presidencia de Colombia el 7 de agosto de 2022. El contexto del inicio de la administración compartía características similares con el cierre de la administración de Duque: la población continuaba sufriendo las consecuencias sanitarias y económicas; el gobierno continuaba con un déficit fiscal del 8% y la necesidad por seguir financiando programas sociales continuaba. Ante este contexto, y a pesar del fallido intento de la administración anterior por reformar la política fiscal, la coalición de Petro decidió proponer una reforma tributaria ante el congreso colombiano el 8 de agosto, solo un día después de la toma de posesión.<sup>178</sup>

Esta iniciativa, presentada por el entonces ministro de Hacienda José Antonio Ocampo y titulada “Ley de Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social”, tenía como su principal objetivo recaudar los recursos necesarios para financiar la agenda social del nuevo gobierno. Según el comunicado oficial del ministerio de Hacienda, la reforma buscaba tanto disminuir los privilegios fiscales de personas naturales y empresas como el financiamiento de programas sociales. Es decir, la reforma se basó en los ideales de la progresividad, la equidad y la justicia en una lógica de redistribución de los recursos desde la clase más acaudalada hacia los sectores vulnerables de la población.

Por otra parte, a pesar de que se trató de una iniciativa robusta con implicaciones de cambio de tipo *estructural* para la política fiscal, es posible resaltar los principales aspectos de su contenido. Entre estos se encuentran el incremento de los impuestos a las personas con ingresos iguales o mayores a COP 10 millones de pesos mensuales, el incremento de impuestos a quienes posean un patrimonio mayor a COP 2,700 millones de pesos (aproximadamente US 540,000), la

---

<sup>178</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Ministro de Hacienda radicó ante la Cámara de Representantes proyecto de Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social”, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 8 de agosto de 2022, <https://www.minhacienda.gov.co/w/ministro-de-hacienda-radico-ante-la-camara-de-representantes-proyecto-de-reforma-tributaria-para-la-igualdad-y-la-justicia-social>.

creación de un impuesto a las herencias de entre 10% y 15%, impuestos a los sectores financiero y extractivo y a los alimentos ultraprocesados, un mayor control a la evasión, la eliminación de los tres días sin IVA y la eliminación del IVA para la canasta familiar.<sup>179</sup><sup>180</sup>

Si bien en Colombia las reformas tributarias son un fenómeno común, estas tienden a ser cambios específicos a la política tributaria, es decir, reformas de tipo *incremental*. El universo de casos analizado por lo menos desde el año 2000 hasta el año 2021 con la reforma tributaria impulsada por Duque muestra un patrón en dos sentidos: las reformas se han basado en modificaciones a ciertos aspectos de la política tributaria y en estas modificaciones ha predominado la regresividad. Por lo tanto, la reforma tributaria promovida por el gobierno de Petro representa un caso particular para el estudio de la política de cambios tributarios tanto por su característica de *cambio estructural* como por la *progresividad* planteada.

Al parecer, la idea de que los gobiernos aprenden de las experiencias previas como propone Sabatier con el *policy learning* se vio reflejada en la propuesta de 2022. Como se muestra en el Capítulo II mediante el caso de Bolivia, los gobiernos temen proponer alternativas de políticas que fracasaron en el pasado por lo que buscan diferenciar ya sea el contenido de la política o asegurarse de que esta sea propuesta en un contexto distinto a la experiencia original. En el caso de Petro este argumento se materializa tanto por el cambio en el contenido de la propuesta como por el momento en el que se presenta durante la administración.

En general, los intereses del gobierno de Petro se englobaban en gran medida en la obtención de los recursos necesarios para promover una agenda de gasto social. A su vez, la

---

<sup>179</sup> Daniel Pardo, “Reforma tributaria en Colombia: 3 claves para entender la histórica subida de impuestos a los más ricos y al petróleo”, BBC Mundo, 4 de noviembre de 2022, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63521117>.

<sup>180</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Ministro de Hacienda”.

provisión de programas sociales debería conducir a una mejora en la calidad de vida. A pesar de que es complicado ver resultados en 4 años, el gobierno también esperaría que la mejora en la calidad de vida conlleve a un nuevo resultado favorable para la coalición de Petro en las futuras elecciones de 2026. Este es un interés común de los gobiernos y los partidos políticos: generar un escenario favorable para su partido durante el siguiente periodo electoral.

Después de una contextualización sobre el origen, el contenido y los objetivos que rodearon a la reforma tributaria de 2022, es posible continuar con el análisis de las coaliciones tanto gobernante como opositora. Para ello, lo primero será caracterizar a ambas coaliciones respecto a los actores que las componen, sus intereses y las estrategias que utilizaron para promover sus preferencias de política pública. En este caso la coalición gobernante la conforman los actores que favorecieron el impulso de la reforma tributaria de Gustavo Petro, mientras que la coalición opositora la conforman los actores que buscaron ya sea su rechazo o la reducción de su impacto en la política fiscal.

<b>Cuadro 4. Promotores y oponentes de la reforma tributaria de 2022 en Colombia</b>			
	<b>Actores</b>	<b>Intereses</b>	<b>Estrategias</b>
<b>Coalición gobernante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gustavo Petro, presidente de Colombia</li> <li>• José Antonio Ocampo, ministro de Hacienda y Crédito Público</li> <li>• La coalición Pacto Histórico, compuesta por los partidos: Colombia Humana, Unión Patriótica - Partido Comunista, Polo Democrático Alternativo, Alianza Democrática Amplia, Movimiento Alternativo Indígena y Social, Partido del Trabajo de Colombia, Unida y Todos Somos Colombia</li> <li>• Sociedad civil organizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de la reforma tributaria.</li> <li>• Recaudación de recursos para financiar la agenda social del gobierno entrante.</li> <li>• Disminución del déficit fiscal.</li> <li>• Mantenimiento del poder de la coalición.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponer la reforma en campaña.</li> <li>• Presentar la reforma al principio de la administración.</li> <li>• Desplegar esfuerzos de comunicación social.</li> <li>• Negociar con la oposición.</li> </ul>
<b>Coalición opositora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partido Centro Democrático</li> <li>• Partido Liberal</li> <li>• Partido Cambio Radical</li> <li>• Andrés Pastrana, expresidente de Colombia</li> <li>• Óscar Darío Pérez, representante legislativo</li> <li>• Mac Master, presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)</li> <li>• Juan Camilo Nariño, Asociación Colombiana de Minería</li> <li>• Francisco Lloreda, Asociación Colombiana del Petróleo y Gas (ACP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechazo de la reforma tributaria o disminuir sus efectos fiscales.</li> <li>• Proteger el crecimiento económico y al sector empresarial.</li> <li>• Asumir el poder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difundir en medios de comunicación sobre las desventajas de la reforma para la economía.</li> <li>• Negociar con el gobierno.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

El cuadro 4 muestra el desglose de los principales actores que componen a cada una de las coaliciones, así como sus intereses y estrategias en torno a la reforma tributaria de 2022. Si bien los actores incluidos en la tabla no son los únicos que participaron en el proceso político de la reforma, sí fueron los más relevantes dentro de cada coalición. Estas coaliciones contaban con la característica de representar un espectro ideológico cada uno: la coalición gobernante representó a la izquierda y la coalición opositora representó a la derecha. En este sentido, existían ciertas expectativas en cuanto a los intereses y las estrategias que cada una establecería para promover sus intereses en política tributaria.

Como parte de estas expectativas, el *Pacto Histórico* como coalición gobernante tendría como interés el mantenimiento del poder en las próximas elecciones, obtener los recursos necesarios para financiar su gasto social y controlar el déficit fiscal. Para ello, aprovecharía sus puestos políticos y gubernamentales y sus vínculos con otros actores, así como la negociación con la oposición y posibles aliados. Por la otra, la coalición opositora buscaría apelar a cierto sector de la población como electores potenciales para obtener el poder. Además, buscará el rechazo de un cambio en la política fiscal o disminuir su impacto. Para ello, utilizaría sus puestos políticos y los vínculos con actores externos a la política, así como la negociación con el sector gubernamental. Además, el sector empresarial, el cual normalmente se vincula con los partidos de derecha, buscará que haya un menor cobro de impuestos y utilizará sus recursos económicos, técnicos y mediáticos para lograrlo. Por último, la sociedad civil organizada buscará un mayor gasto social y redistribución y lo hará mediante la movilización y el respaldo a ciertos grupos políticos o iniciativas concretas.

A esta descripción de expectativas se suma el comportamiento de las coaliciones dependiendo específicamente de su orientación ideológica. Las coaliciones de izquierda tenderán a buscar una mayor redistribución, es decir, un mayor cobro de impuestos y gasto social, mientras que las coaliciones de derecha buscarán lo contrario. Esta caracterización es importante porque nos permite comparar qué tanto las coaliciones participantes en el caso concreto de la reforma tributaria de 2022 se comportaron respecto a las expectativas tanto por si estas son coaliciones en gobierno o en oposición como por su ideología política.

En el caso de las coaliciones durante la reforma colombiana de 2022, las expectativas de los intereses y las estrategias se cumplen casi en su totalidad. Como regla general las coaliciones tienen en la mira el siguiente periodo electoral, con la precisión de que en Colombia actualmente

la reelección no está permitida, por lo que Petro realmente no le estaba apostando a continuar él mismo en el poder. El financiamiento de la agenda social sí era uno de los principales intereses y, a pesar de que el ministro de Hacienda mencionó que controlar el déficit fiscal no era un motivo de la reforma,<sup>181</sup> este sí era un gran problema para Colombia por lo que es probable que parte del recaudo se considerara para ello, o bien se consideraran recursos ya existentes. Además, efectivamente la coalición gobernante utilizó sus puestos políticos en el congreso y desplegó una estrategia de negociación con la oposición. A esto, y que no está contemplado en las expectativas con base en la literatura, se suma una campaña de comunicación social sobre la reforma.

En cuanto a la coalición opositora, los intereses consistieron en frenar o disminuir los efectos de la reforma tributaria, lo que sí cumple con las expectativas previstas. Además, la coalición también hizo uso de sus puestos políticos y vínculos con actores como el sector empresarial. No obstante, es importante recalcar que habían partidos políticos que tuvieron una posición ambivalente durante la negociación. Por ejemplo, el partido Liberal, de ideología de centro pero con una inclinación hacia el neoliberalismo en lo económico, anunció en un principio que no votaría por la reforma. Sin embargo, durante la votación se inclinó por aprobarla. Esto se puede interpretar de dos maneras: por un lado, no se cumplió la expectativa de que los partidos de cierta ideología política votarán por cierto tipo de políticas acorde a sus ideales y, por el otro, se cumplió la expectativa de que en la negociación ocurren concesiones que a veces implica la aprobación de reformas de la otra coalición.

En cuanto al sector empresarial, este se mostró en contra de la reforma al argumentar que esta representaba una amenaza para la inversión y ponía en riesgo el crecimiento económico. Por lo tanto, decidieron aliarse con la oposición y utilizaron sus recursos mediáticos para difundir estos

---

<sup>181</sup> José Antonio Ocampo, entrevista propia, plataforma Zoom, 19 de febrero de 2025.

argumentos en contra de la iniciativa. En conjunto con los legisladores de oposición ofrecieron entrevistas en medios nacionales, realizaron podcasts<sup>182</sup> y diferentes esfuerzos por mostrar su descontento. En cuanto a la sociedad civil organizada, si bien esta no mostró mucha actividad durante el periodo de negociación de la reforma, dejó en claro su apoyo en las urnas,<sup>183</sup> tomando en cuenta que Petro anunció su reforma tributaria como una propuesta de campaña.

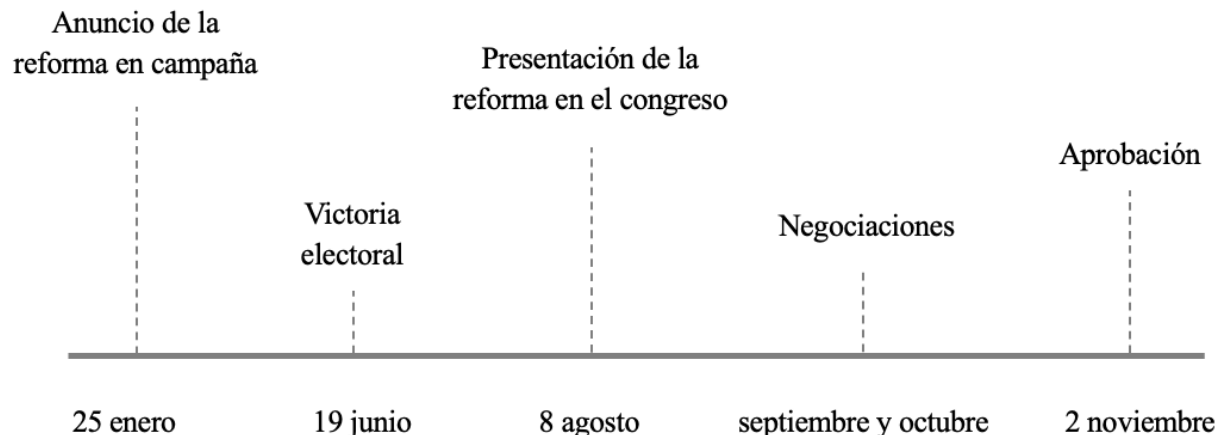
Ahora bien, las coaliciones desempeñaron sus estrategias de la siguiente manera. La coalición de Gustavo Petro anunció la reforma tributaria al público por primera vez durante su campaña para las elecciones presidenciales en enero de 2022. Es decir, que al momento de presentarla ante el congreso no hubo ninguna sorpresa al respecto. El 8 de agosto el ministro de Hacienda presentó la reforma en el congreso colombiano, un día después de que el gobierno de Gustavo Petro tomara posesión. La presentación de la reforma dio pie al inicio del proceso de negociación de su contenido y, para el 2 de noviembre de 2022, la reforma había sido aprobada. A continuación presento una línea del tiempo general del proceso de la iniciativa:

## **Figura 2. Línea del tiempo de la reforma tributaria de Colombia en 2022**

---

<sup>182</sup> Ana María Serrano, conductora, “¿Le conviene a Colombia la reforma tributaria que anunció el gobierno de Gustavo Petro?”, *Visión Colombia* (podcast), 9 de agosto de 2022, consultado el 31 de enero de 2025, <https://podcasts.apple.com/mx/podcast/visi%C3%B3n-colombia/id1584491187?i=1000575600050>.

<sup>183</sup> María Emma Wills, “Petro y la movilización ciudadana: ¿Promesa o peligro?”, *Razón Pública*, 14 de agosto de 2022, <https://razonpublica.com/petro-la-movilizacion-ciudadana-promesa-peligro/>.



Fuente: elaboración propia.

La presentación de la reforma al inicio de la administración de Petro representa un punto clave en su resultado. La “regla no escrita” del congreso, la cual jugó en contra durante la iniciativa de Duque, favoreció el curso de la reforma de Petro y, consecuentemente, su aprobación. Esto se explica de manera en que durante el primer año de la administración del poder ejecutivo los grupos parlamentarios dan prioridad al avance de las iniciativas del gobierno; durante el segundo año se priorizan tanto las iniciativas del gobierno como del congreso; durante el tercer año se priorizan las iniciativas del poder legislativo y durante el cuarto año no se prioriza ninguna. El exministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry comentó que cuando estuvo en gobierno le dijeron lo siguiente sobre esta regla: “esa, ministro, es la ley más importante del congreso y es importante que la tenga bien clara.”<sup>184</sup>

No obstante, si bien la temporalidad de la propuesta es una variable explicativa bastante importante, esta no era la única para explicar la aprobación de la reforma. La coalición del *Pacto Histórico* no tenía los escaños requeridos para aprobar la iniciativa. Por lo tanto, la estrategia de la

---

<sup>184</sup> Fernández, “Reforma a la salud”.

negociación también desempeñó un papel fundamental para asegurar el resultado esperado. El ministro José Antonio Ocampo, un respetado economista con una larga trayectoria en el gobierno, la academia y en organismos internacionales, encabezó la ronda de negociaciones con la oposición y el sector empresarial.<sup>185</sup> Este sector se mostró bastante preocupado por las posibles implicaciones financieras que la reforma podría desembocar en sus empresas.

En la primera reunión aproximadamente 2,000 empresarios acudieron al encuentro para hablar sobre la productividad del país. Al término del Congreso de Empresarios, Petro fue recibido con aplausos. En este evento, los empresarios se reunieron durante tres días con Ocampo, con Germán Umaña, ministro de Comercio, Industria y Turismo, así como con Susana Muhamad, ministra de Medio Ambiente y con Gloria Ramírez, ministra de Trabajo.<sup>186</sup> Estos encuentros, en conjunto con las negociaciones en privado por parte de Ocampo y los principales empresarios, se llevaron a cabo entre el 10 y el 12 de agosto de 2022 en la ciudad de Cartagena, Colombia. José Antonio Ocampo es un reconocido economista y docente de varios empresarios.<sup>187</sup>

Por otra parte, el contexto en el que se presentó la reforma fue una estrategia crucial. A pesar de que la coalición de Petro, el *Pacto Histórico*, contó con apenas 29 curules de 181 en la Cámara de Representantes, y con 20 curules de 108 en el Senado<sup>188</sup>, las acciones de coalición

---

<sup>185</sup> Infobae, “Él es José Antonio Ocampo, el primer ministro de Hacienda del gobierno de Gustavo Petro”, Infobae, 30 de junio de 2022, <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/06/30/el-es-jose-antonio-ocampo-el-primer-ministro-de-hacienda-del-gobierno-de-gustavo-petro/>.

<sup>186</sup> Catalina Oquendo, “Gustavo Petro en su primer encuentro con empresarios: Si se quiere industrializar a Colombia hay que modernizar el campo”, El País América Colombia, 12 de agosto de 2022, <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-13/si-se-quiere-industrializar-a-colombia-hay-que-modernizar-el-campo-gustavo-petro-en-su-primer-encuentro-con-empresarios.html>.

<sup>187</sup> Catalina Oquendo, “Los empresarios reciben con precaución la reforma tributaria de Gustavo Petro”, El País, 15 de agosto de 2022, <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-15/los-empresarios-reciben-con-preocupacion-la-reforma-tributaria-de-gustavo-petro.html>.

<sup>188</sup> CNN Español, “Así quedó conformado el Congreso de Colombia para el periodo 2022-2026,” CNN Español, 19 de julio de 2022, <https://cnnespanol.cnn.com/2022/07/19/conformacion-congreso-colombia-2022-2026-orix/>.

fueron suficientes para lograr la aprobación. La coalición de Petro realizó mesas de diálogo con distintos partidos como el sector verde para ampliar su representatividad legislativa,<sup>189</sup> así como dialogar con el Partido Radical el cual se había mostrado renuente a aprobar la iniciativa. Desde la dificultad de obtener una mayoría en el congreso es posible identificar una estrategia que diferenció a Petro y a su coalición del gobierno anterior al buscar inmediatamente a posibles aliados. Además, las previsiones económicas para Colombia eran favorables. Según el ministro de Hacienda, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) calculaban que la economía colombiana crecería entre un 2,1 y un 2,2%<sup>190</sup>. Por lo tanto, una reforma fiscal en este contexto no representaría un peligro en términos económicos.

El contexto social también fue favorable. La campaña de Petro significó una oportunidad de cambio para múltiples personas y organizaciones que habían mostrado su hartazgo con la administración de Duque. La movilización de jóvenes durante las manifestaciones entre 2019 y 2021, el movimiento feminista, el movimiento indígenas,<sup>191</sup> así como miembros de los partidos Liberal y Verde y sectores de las FARC se identificaron con el proyecto del *Pacto Histórico* con la esperanza de que la situación principalmente económica, de desigualdad y de derechos humanos mejorara.<sup>192</sup> No sólo no existió una respuesta negativa por parte de la población al momento de

---

<sup>189</sup> Redacción W Radio Colombia, “Pacto Histórico y sector verde acuerdan mesa de diálogo de cara a la Presidencia,” WRadio, 10 de septiembre de 2021, <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/pacto-historico-y-sector-verde-acuerdan-mesa-de-dialogo-de-cara-a-la-presidencia/20210910/nota/4164310.aspx>.

<sup>190</sup> Jefe Digital, “Gremios y expertos advierten de efectos de 'reforma tributaria antiempresa'”, El Tiempo, 20 de octubre de 2022, <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/foro-sobre-la-reforma-tributaria-del-gobierno-petro-en-vivo-711248>.

<sup>191</sup> Nadia Pérez Guevara y Camilo Cruz Merchán, “La victoria de Petro no se debió solamente a sus alianzas con nuevos sectores políticos, sino al trabajo de los movimientos sociales”, Razón Pública, 19 de junio de 2022, <https://razonpublica.com/triunfo-del-pacto-historico-pragmatismo-los-movimientos-sociales/>.

<sup>192</sup> María Fernanda González, “Las batallas de Gustavo Petro”, Nueva Sociedad, 2021, <https://nuso.org/articulo/petro-izquierda-colombia-centro-fajardo-duque-uribe-perfil/>.

presentar su reforma sino que para febrero de 2023 miles de personas atendieron a la convocatoria de Petro para manifestar el apoyo social hacia sus reformas, entre ellas la de salud.<sup>193</sup>

Por último, la coalición de Petro desplegó una estrategia de comunicación que parece haber dado resultado. A diferencia de la reforma previa en donde hay autores que sugieren que el fracaso de la iniciativa de Duque tuvo que ver con la estrategia de comunicación,<sup>194</sup> la reforma de 2022 estuvo acompañada por una estrategia que tuvo el objetivo de explicar a la población los motivos de la reforma y cómo esta les beneficiaría. Primero, la reforma fue denominada “Ley de Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social”, lo cual transmitía de inicio la idea de que la iniciativa estaría encaminada al beneficio social y la disminución de la desigualdad. Segundo, el Canal Institucional del gobierno fue utilizado para difundir información pedagógica sobre la reforma, e inclusive el contenido del sitio web oficial contenía información clara sobre el objetivo y los componentes de la iniciativa.<sup>195</sup> Tercero, es posible que la coalición de Petro hiciera uso del entendimiento previo con el que ya contaba la población debido a la reforma de Duque para entonces desplegar estos esfuerzos comunicativos para *distinguir* su reforma de la anterior.

En el caso de la coalición opositora, los intereses y posteriormente las estrategias se pueden entender como una reacción ante la propuesta de la coalición gobernante. Si bien fue el partido Centro Democrático —bajo el liderazgo de Iván Duque— el que presentó una reforma a la política fiscal en 2021 bajo la necesidad de aumentar la recaudación, en 2022 este partido fijó una postura de rechazo a la iniciativa de Petro. La coalición, de ideología conservadora y de derecha, está conformada también por representantes del sector empresarial como la Asociación Nacional de

---

<sup>193</sup> RTVE, “Miles de personas salen a las calles de Colombia en apoyo a las reformas del presidente Petro”, Rtvé, 15 de febrero de 2023, <https://www.rtve.es/noticias/20230215/miles-colombianos-calles/2424886.shtml>.

<sup>194</sup> Valdés, “El estallido social”, 4.

<sup>195</sup> Consultar más en: <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/IgualdadyJusticiaSocial>.

Empresarios de Colombia (ANDI) y la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas (ACP). Por lo tanto, sus preferencias de política tributaria se basan en no aumentar los impuestos y en promover el crecimiento económico, lo cual concuerda con lo que indica la literatura.

En este sentido, los intereses de la coalición opositora frente a la reforma se basaron en buscar su rechazo en el congreso, o bien, disminuir sus efectos en la política tributaria lo más posible. Además, como toda coalición política, la oposición también estaba en busca del poder, por lo que oponerse a la reforma y denunciar sus implicaciones negativas en la economía podría interpretarse como una diferenciación con el gobierno. De esta manera, las estrategias estuvieron encaminadas en establecer una narrativa que enmarcara a la reforma tributaria como una amenaza para el crecimiento económico.

Para lograr este objetivo, la oposición desplegó una serie de esfuerzos principalmente basados en la difusión de sus opiniones y argumentos en contra de la reforma. Algunos de estos esfuerzos estuvieron encabezados por ellos mismos, al participar en medios de comunicación como lo hizo Miguel Uribe. El 6 de octubre de 2022 se llevó a cabo el primer debate en las comisiones económicas del congreso, en donde la reforma fue aprobada. A partir de este resultado, los partidos Centro Democrático, con figuras como Miguel Uribe, y el partido Cambio Radical mediante Germán Córdoba argumentaron que la reforma se aprobó “a pupitrazo”, refiriéndose a que no hubo una discusión adecuada al respecto.<sup>196</sup><sup>197</sup> Al mismo tiempo se llevaron a cabo podcasts como el que produjo *Visión Colombia* bajo el título “¿Le conviene a Colombia la reforma tributaria que anunció el gobierno de Gustavo Petro?” en donde la conductora Ana María Serrano entrevistó a

---

<sup>196</sup> Diego Bonilla, “Urgente: Congreso aprobó la reforma tributaria en primer debate”, *Semana Noticias*, 6 de octubre de 2022, video, 19:26 minutos, <https://www.facebook.com/vickydavilah/videos/77355267238665>.

<sup>197</sup> Noticias Caracol, “Cambio Radical dice “no” a reforma tributaria y acusa de “soberbio” al gobierno Petro”, *Noticias Caracol*, 6 de octubre de 2022, video, 2:18 min., <https://www.youtube.com/watch?v=4VKciMZE8e8>.

Alberto Bernal y a Edmer Tovar, ambos economistas quienes argumentaron sobre los posibles efectos negativos de la iniciativa en la economía.<sup>198</sup>

Por otra parte, durante el proceso de negociación la oposición presentó diferentes desacuerdos en cuanto al contenido de la reforma. Durante el primer encuentro entre miembros del poder ejecutivo y el sector empresarial, llevado a cabo el 15 de agosto, fue Mac Master, presidente de la ANDI, quien encabezó la representación del empresariado en esta reunión. Master sostuvo que 16 billones —de un total de 20 billones esperados— de la recaudación de la reforma recaería sobre las empresas, así como que esta desincentivaría la inversión. Francisco Lloreda, presidente de la ACP, comentó que “la tributaria asfixiará al sector” y que el efecto será que el país “recaude menos en 3 o 4 años de lo que recauda sin la tributaria”.<sup>199</sup> También aspectos como los impuestos a las pensiones,<sup>200</sup> a los alimentos ultraprocesados, así como el impuesto a productos ‘online’ importados, mejor conocido como *e-commerce*.<sup>201</sup>

Además, el presidente de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), Alfredo Castellanos, reclamó que la reforma seguía sin hacer una distinción del tamaño de las empresas en el cobro de impuestos. Ante esto, el ministro de Industria y Comercio, Germán Umaña, sostuvo: “Si baja la desigualdad aumenta la demanda y esto incentivará la inversión extranjera”.<sup>202</sup> A cada uno de los argumentos los miembros del gobierno

---

<sup>198</sup> Serrano, “¿Le conviene a Colombia”.

<sup>199</sup> Manuela Galvis y Maria Camila González Olarte, “Así quedó la reforma tributaria de Petro aprobada en el congreso”, La Silla Vacía, 17 de noviembre de 2022, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/asi-quedo-la-reforma-tributaria-aprobada-de-petro/>.

<sup>200</sup> RTVC Noticias, “El Partido Liberal anunció que le quita el apoyo a la reforma tributaria | RTVC Noticias”, RTVC Noticias, 18 de octubre de 2022, video, 1:44 minutos, <https://www.youtube.com/watch?v=rQE-L1szLus>.

<sup>201</sup> Analdex, “Reforma tributaria Colombia: gremios chocan por IVA a productos ‘online’ importados”, Analdex, 3 de febrero de 2025, <https://analdex.org/2022/10/25/reforma-tributaria-colombia-gremios-chocan-por-iva-a-productos-online-importados/>.

<sup>202</sup> Oquendo, “Los empresarios reciben”.

respondieron bajo los argumentos de que Colombia necesitaba la reforma debido a la alta desigualdad. Adicionalmente, es importante mencionar que después de que la reforma tributaria de Duque fuera retirada en 2021, un grupo de 40 empresas publicaron un comunicado en donde afirmaron que estarían de acuerdo con un aumento de impuestos. Bajo el argumento de que “los que más tenemos paguemos más”, el comunicado incluyó un llamado a la acción: “[...] invitamos al Congreso de la República y al Gobierno nacional, a que expidan con sentido de urgencia una reforma tributaria, en la que desde ya expresamos nuestra disposición de hacer mayores contribuciones”.<sup>203</sup> Si bien esto ocurrió en 2021, el comunicado representa un precedente sobre la postura que adoptaría un sector de las empresas ante una futura reforma tributaria.

Uno de los aspectos de la reforma que más polémica causó fue el “impuesto a las iglesias”. El 19 de agosto el ministro Ocampo sostuvo que la reforma no consideraba un impuesto a las iglesias porque “la Iglesia siempre ha estado por fuera del sistema tributario”, y que “este es un país que respeta todas las religiones. No nos vamos a meter en eso”.<sup>204</sup> Sin embargo, en octubre la parlamentaria Katherine Miranda —de la coalición de Petro— propuso un gravamen a entidades que no contribuían al impuesto de la renta por realizar actividades distintas a su fin establecido lo cual incluía a iglesias, sindicatos y partidos políticos. El ministro Ocampo explicó que, si bien este impuesto forma parte de la reforma, estas entidades no cambiarán de régimen tributario por lo que continuarán siendo “no contribuyentes” en cuanto a sus actividades regulares.<sup>205</sup> Finalmente, al

---

<sup>203</sup> Infobae, “Los que más tenemos paguemos más”: empresas en Colombia dispuestas a pagar más impuestos”, Infobae, 27 de mayo de 2021, <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/28/los-que-mas-tenemos-paguemos-mas-empresas-en-colombia-dispuestas-a-pagar-mas-impuestos/>.

<sup>204</sup> El Espectador, “Claro que las iglesias deben pagar impuestos”, El Espectador, 19 de agosto de 2022, <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/claro-que-las-iglesias-deben-pagar-impuestos/>.

<sup>205</sup> Joaquín Mauricio López Bejarano, “Las iglesias se mantienen como no contribuyentes en lo acordado para la tributaria”, La República, 7 de octubre de 2022, <https://www.larepublica.co/especiales/reforma-tributaria-2022/las-iglesias-se-mantienen-como-no-contribuyentes-en-lo-acordado-para-la-tributaria-3464720>.

mismo tiempo en que un ciudadano denunció que la legisladora Miranda se había excedido en su derecho de libertad de expresión al criticar a las iglesias y defender el impuesto, el artículo que preveía esta tributación quedó eliminado de la versión aprobada de la reforma.<sup>206</sup>

Otros actores de la oposición también presentaron su postura ante la reforma. En colaboración con Miguel Uribe, el representante de la Cámara de Representantes, Óscar Darío Pérez Pineda, sostuvo en un video que la reforma implicaría un aumento de impuestos a la misma base que ya paga impuestos, en vez de ampliar la base tributaria; además de ser una amenaza para la inversión.<sup>207</sup> Por su parte, David Luna del partido Cambio Radical reclamó que “esta reforma tributaria, no lucha contra la evasión y el contrabando, ni se compromete con la austeridad; además golpea la innovación, la tecnología, el emprendimiento”.<sup>208</sup> Incluso expresidentes expresaron su opinión sobre la reforma. Para Álvaro Uribe, la reforma tributaria: “para decir lo menos, tensiona la confianza inversionista”,<sup>209</sup> mientras que Andrés Pastrana calificó a la reforma de “anacrónica, regresiva y desestimulante”.<sup>210</sup>

Finalmente, el 2 de noviembre de 2022 la reforma tributaria de la coalición *Pacto Histórico*, liderada por el presidente Gustavo Petro, fue aprobada por ambas cámaras del congreso.

---

<sup>206</sup> Infobae, “¡Amén! Iglesias no deberán pagar impuestos porque artículo de la reforma tributaria que buscaba gravarlas quedó eliminado”, Infobae, 2 de noviembre de 2022, <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/11/03/amen-iglesias-no-deberan-pagar-impuestos-porque-articulo-de-la-reforma-tributaria-que-buscaba-gravarlas-quedo-eliminado/>.

<sup>207</sup> Óscar Darío Pérez Pineda, “Presentación de la ponencia negativa de la reforma tributaria”, 6 de octubre de 2022, video, 34:59 minutos, <https://www.youtube.com/watch?v=ZcteZTkyua4>.

<sup>208</sup> Senado de la República, “Avanzó con paso firme reforma tributaria en Plenaria de Senado”, Senado de la República, 16 de noviembre de 2022, <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4182-avanzo-con-paso-firme-reforma-tributaria-en-plenaria-de-senado>.

<sup>209</sup> La Razón, “Expresidente Uribe propuso reducir el IVA por la reforma tributaria”, La Razón, 2022, <https://larazon.co/expresidente-uribe-propuso-reducir-el-iva-por-la-reforma-tributaria/>.

<sup>210</sup> Infobae, “Andrés Pastrana afirma que la reforma tributaria es “anacrónica, regresiva y desestimulante”, Infobae, 24 de agosto de 2022, <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/08/24/andres-pastrana-afirma-que-la-reforma-tributaria-es-anacronica-regresiva-y-desestimulante/>.

Si bien el proyecto de ley sufrió algunas modificaciones como la eliminación de la propuesta del cobro de impuestos a las iglesias y a las pensiones altas, así como una reducción de los impuestos a los alimentos ultraprocesados, la reforma fue aprobada prácticamente en su versión original. En palabras del ministro Ocampo: “El Congreso aprobó una ley histórica cuyo propósito es contribuir a reducir una enorme deuda social. Es una herramienta que ayudará a erradicar el hambre, reducir la pobreza y la desigualdad, al igual que los privilegios de unos pocos y avanzar frente a la inequidad, una promesa fundamental del gobierno del Presidente Petro”.<sup>211</sup> Sin embargo, la reacción de la oposición provocó comentarios de pánico en la sociedad en cuanto a las posibles repercusiones económicas. En una entrevista en la cadena nacional de Noticias Caracol el ministro Ocampo solicitó a las empresas “[...] que no generen pánico y crean en el Gobierno”.<sup>212</sup>

Adicionalmente, la votación no estuvo ausente de acuerdos políticos y concesiones en torno a la reforma. Por ejemplo, el partido Liberal, el cual es comúnmente denominado de centro o de centroizquierda, fue uno de los partidos con los que la coalición de Petro se alió para formar gobierno. No obstante, durante el proceso de negociación el partido fijó una postura de rechazo de la reforma tributaria. Sus miembros argumentaron que estaban en contra del impuesto a las pensiones y a los hidrocarburos.<sup>213</sup> Además, uno de sus miembros reclamó que la ministra de la Vivienda —un ministerio que se supone que “le pertenece” al partido Liberal— no los recibía a

---

<sup>211</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “El Ministro de Hacienda José Antonio Ocampo anunció la aprobación de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social”, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 3 de noviembre de 2022, <https://www.minhacienda.gov.co/w/el-ministro-de-hacienda-jose-antonio-ocampo-anuncio-la-aprobacion-de-la-reforma-tributaria-para-la-igualdad-y-la-justicia-social>.

<sup>212</sup> Noticias Caracol, “José Antonio Ocampo, minhacienda: “Pido a empresas que no generen pánico y crean en el Gobierno”, Noticias Caracol, 4 de noviembre de 2022, video, 26:03, <https://www.youtube.com/watch?v=F1CJqrxnIcI&list=PLMT7o698nWCIFNvD3rfjPjL6WtgEGKYNK&index=5>.

<sup>213</sup> RTVC Noticias, “El Partido Liberal”.

tiempo.<sup>214</sup> Finalmente el partido encabezado por el expresidente César Gaviria afirmó que votaría a favor de la reforma bajo el argumento de que durante la negociación lograron la concesión de 8 de las 11 observaciones que su bancada había realizado.<sup>215</sup>

Hasta ahora la argumentación de la reforma de Petro se ha concentrado tanto en el contexto previo a la reforma, la presentación de la misma y su contenido, los intereses, las estrategias y el proceso político de la negociación en torno a este instrumento de política pública. La sección concluirá con un rastreo de procesos del caso específico de la reforma tributaria de Petro. A partir del planteamiento anterior, sugiero que fueron una serie de factores los que explican la aprobación de la reforma, sin embargo, el momento en el que se presentó la propuesta es la variable explicativa de mayor peso. ¿Qué hubiera pasado si Petro hubiera propuesto una reforma *regresiva*? Es decir, la hipótesis alternativa que planteo es que más bien era el *contenido* de la reforma lo que explica mejor su resultado. Para ello, propongo un contrafactual en donde el contenido de la reforma es distinto para ver si el resultado hubiera cambiado o hubiera sido el mismo.

Con base en la evidencia empírica disponible es posible sugerir que, aún si la reforma hubiera sido regresiva, el resultado hubiera sido el mismo. La evidencia consiste en que la “regla no escrita” del congreso le daba la ventaja a básicamente cualquier iniciativa que el poder ejecutivo entrante propusiera en el congreso, por lo que el contenido parece no ser un factor que explique la aprobación. Por otra parte, si la reforma hubiera sido presentada al final de la administración de Petro, es muy probable que esta hubiera sido rechazada. Esto se debe a que tanto el contexto

---

<sup>214</sup> Noticias Caracol, “Partido Liberal, clave para aprobación de la reforma tributaria, se distancia de la iniciativa”, Noticias Caracol, 26 de octubre de 2022, video, 2:20 minutos, <https://www.youtube.com/watch?v=bX8NDzOe8PA>.

<sup>215</sup> Redacción Semana, “Problema resuelto: Partido Liberal sí apoyará la reforma tributaria del presidente Petro”, Semana, 1 de noviembre de 2022, [https://www.semana.com/politica/articulo/problema-resuelto-partido-liberal-si-apoyara-la-reforma-tributaria-del-presidente-petro/202242/?utm\\_term=Autofeed&utm\\_campaign=Echobox&utm\\_medium=Social&utm\\_source=Twitter#Echobox=1667338023](https://www.semana.com/politica/articulo/problema-resuelto-partido-liberal-si-apoyara-la-reforma-tributaria-del-presidente-petro/202242/?utm_term=Autofeed&utm_campaign=Echobox&utm_medium=Social&utm_source=Twitter#Echobox=1667338023).

político como el social hubieran sido más complicados. La regla no escrita hubiera jugado en su contra, así como la existencia de un desgaste de su administración en términos de la relación con grupos políticos y la popularidad social. Es así como, independientemente del contenido, la evidencia empírica disponible indica que son la temporalidad de la propuesta y la estrategia de la negociación los elementos que explican el resultado del proceso de la reforma.

Para respaldar esta idea, los casos de otras reformas de gran importancia para la coalición de Petro pueden ser de ayuda. Una de ellas es la reforma laboral, la cual fue propuesta en marzo de 2023. Debido a que Petro asumió la presidencia en agosto de 2022, se puede decir que la reforma aún se encontraba a tiempo de contar con las ventajas de la “regla no escrita” del congreso. Sin embargo, el camino para aprobar la reforma tributaria —en noviembre de 2022— implicó una serie de intensos debates y negociaciones tanto con la oposición como con el sector empresarial, por lo que el escenario político ya se había tornado más complicado.

Si bien la reforma fue aprobada en octubre de 2024 en la Cámara de Representantes, así como en junio de 2025 en el Senado (después de que este la archivara), la reforma sufrió severas modificaciones y siete artículos fueron eliminados, entre ellos un capítulo de derechos colectivos y el contrato agropecuario. “Es un sabor agridulce”, comentó Gloria Inés Ramírez, ministra del Trabajo, al salir de la sesión.<sup>216</sup> A pesar del resultado, la tensión entre el gobierno de Petro y la oposición en el Congreso era alta. En 2025, el gobierno de Petro tuvo que recurrir al recurso de apelación para revivir el proyecto de reforma, así como al de convocar manifestaciones para buscar el apoyo popular.<sup>217</sup> Además, al temer por la negativa del poder legislativo, Petro ordenó que se

---

<sup>216</sup> Jerson Ortiz, “Reforma laboral: lo que pasó en Cámara, lo que no, y lo que se puede caer en Senado”, La Silla Vacía, 18 de octubre de 2024, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/reforma-laboral-lo-que-paso-y-lo-que-se-puede-caer-en-el-congreso/>.

<sup>217</sup> Astrid Suárez, “Congreso colombiano hunde reforma laboral de Petro tras nutrida protesta en defensa de las reformas”, AP News, 18 de marzo de 2025, <https://apnews.com/article/colombia-protesta-reformas-petro-laboral-salud-consulta-866d75f219274cd55749802dcc87489d>.

realizara una consulta popular sobre la iniciativa, una acción que iba en contra de lo que se había acordado en el Congreso. Después de la aprobación la consulta fue retirada.<sup>218</sup> Este caso revela que a pesar de que la reforma fue presentada al inicio de la administración, el proceso legislativo fue prolongado y se vio afectado por el rápido desgaste entre el gobierno y la oposición.

La otra reforma es la referente a la salud. En febrero de 2023 la coalición de Petro presentó un ambicioso proyecto para reformar el sistema de salud y para diciembre de ese año la iniciativa había sido aprobada por la Cámara de Representantes. No obstante, en abril de 2024 el Senado rechazó la reforma y en diciembre de 2025 se reiteró este rechazo. A diferencia de la reforma laboral, el Senado decidió postergar la discusión de la reforma de manera que el oficialismo no tuviera la posibilidad de recurrir al recurso de apelación. Según el ministro del Interior, Armando Benedetti: “Esperaron hasta el último día para hundir la reforma a la salud y así no poder revivirla en plenaria como hicimos con la laboral. Han jugado con la salud de los colombianos de una forma cochina y barata”.<sup>219</sup> En este caso, la relación de desgaste entre el gobierno y la oposición ya había alcanzado niveles altos, por lo que la ruta de la negociación era poco prometedora.

A partir de estos casos es posible concluir que si bien la “regla no escrita” del congreso puede facilitar la aprobación de un proyecto de reforma, esta tiene que ir acompañada de la negociación con la oposición y un respaldo social suficiente. Como se puede ver en el primer caso, la reforma laboral fue presentada en marzo de 2023, poco tiempo después del inicio de la administración, y esta fue aprobada en la Cámara de Representantes. Sin embargo, conforme el tiempo fue pasando el gobierno se vio obligado a utilizar cada vez más recursos para lograr la

---

<sup>218</sup> Santiago Vanegas, “El Congreso de Colombia aprueba la reforma laboral y Petro retira su “decretazo”: ¿qué cambia para los trabajadores?”, BBC News Mundo, 20 de junio de 2025, <https://www.bbc.com/mundo/articles/c5y7xv2n27lo>.

<sup>219</sup> Associated Press, “Senado colombiano hunde por segunda vez la reforma a la salud de Petro”, <https://www.bbc.com/mundo/articles/c5y7xv2n27lo>.

aprobación. En el segundo caso, el desgaste político fue más evidente porque la oposición se mostró en contra de la iniciativa desde que esta fue anunciada. Al mismo tiempo en que se agotaban las ventajas del inicio de la administración y se complicaba cada vez más la relación entre el gobierno y la oposición en el legislativo, en cada debate quedaba claro que la balanza se inclinaba cada vez más hacia el rechazo.

## **Discusión y conclusiones**

La argumentación sobre el éxito o el fracaso de las reformas tributarias de Iván Duque y Gustavo Petro muestra que las variables como el contexto socioeconómico, el sistema político y la composición del congreso eran similares en ambos casos, pero lo que los diferencia es la variable de la temporalidad de la propuesta más la estrategia de negociación. Así, el resultado de cada una también fue distinto: una fracasó y la otra tuvo éxito. La reforma de Iván Duque es un caso en donde los intereses de la coalición consistieron en abatir el déficit fiscal y conseguir más recursos para financiar los programas sociales, y decidieron proponer una reforma a la política fiscal de tipo regresiva al final de su administración para obtener estos recursos. Sin embargo, la reacción de la sociedad obligó a Duque a retirar la propuesta. Por lo tanto, la variable de la temporalidad de la propuesta puede explicar el resultado de la iniciativa.

Por otra parte, la reforma de Petro es un caso un poco más complejo porque la reforma alcanzó la fase de la negociación y la deliberación en el congreso. Los intereses de la coalición gobernante se basaron en la obtención de más recursos para financiar su agenda social, no obstante, esta optó por proponer una reforma tributaria de tipo progresiva al principio de su administración. Si bien el momento en el que se propuso la reforma mostró ser un contexto favorable para esta

iniciativa este no era suficiente para lograr la aprobación. La coalición de Petro debía negociar con la oposición para aumentar los escaños necesarios para aprobar la reforma. Por lo tanto, las variables de la temporalidad de la propuesta y la negociación con la oposición pueden explicar el resultado de éxito de la iniciativa.

En otras palabras, la evidencia empírica parece indicar que fueron las variables de la temporalidad de la reforma y la estrategia de negociación lo que influyó en el resultado de cada una de las reformas, más que el contenido de las mismas. En el caso de Duque, quien propuso su reforma al final de su administración, tenía pocas probabilidades de ser aprobada porque, en primer lugar —dada una regla no escrita del congreso—, al final de la administración presidencial no se le aprueban propuestas y, en segundo, porque ya existía un desgaste de la administración en términos sociales. Es decir, el contexto social no era el adecuado porque la población no quería un aumento de impuestos en medio de una pandemia y su descontento fue tan intenso que el gobierno decidió retirar el proyecto.

En el caso de Petro el contexto político era viable porque presentó su reforma tributaria al inicio de su administración, un momento en donde la evidencia indica que la aprobación de las iniciativas del poder ejecutivo son más probables de ser aprobadas. Además, la estrategia de la negociación de la coalición gobernante con la oposición y el sector empresarial, encabezada por el respetado ministro José Antonio Ocampo, terminaron por obtener los votos necesarios durante la deliberación de la propuesta tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República de Colombia.

El método de rastreo de procesos permite diseñar una hipótesis alternativa con el objetivo de sostener de manera clara la hipótesis principal y rechazar la hipótesis alternativa. En ambos casos la hipótesis principal se basó en que la variable de “la temporalidad de la propuesta” explica

mejor los resultados de cada iniciativa, mientras que la hipótesis alternativa se basó en la variable del “contenido de la propuesta”. En el caso de Duque la reforma fracasó debido a que la presión social fue suficiente para obligar al gobierno a retirar la propuesta. Por lo tanto, el momento en que decidieron presentarla no era el más óptimo porque, de haberse tratado de una reforma progresiva, el contexto político no hubiera permitido su aprobación debido a “la regla no escrita” del congreso y el desgaste político y social que un gobierno sufre al final de su administración.

En el caso de Petro la reforma tuvo éxito debido a que el contexto político creó un ambiente favorable para que la coalición negociara con la coalición opositora y lograra la aprobación de la reforma en el congreso colombiano. En este proceso la oposición también buscó promover sus intereses de política tributaria al intentar eliminar algunos aspectos de la reforma mediante la negociación con la coalición gobernante. Si bien lograron una serie de concesiones, la reforma fue aprobada prácticamente con el mismo contenido con el que fue presentada desde un inicio. En el cuadro 5 se puede apreciar una especie de resumen sobre la comparación entre ambas reformas en cuanto a su origen, los gobiernos que las propusieron y el contexto político.

**Cuadro 5. Comparación de las reformas tributarias de Colombia en 2021 y 2022**

Características	Similitudes	Diferencias
Origen y naturaleza de las reformas	<p><i>Origen de las reformas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En ambos casos la política tributaria se había caracterizado por su regresividad y por sus reformas constantes e incrementales.</li> <li>- La pandemia del COVID-19 y el déficit fiscal implicaban la necesidad de aumentar el recaudo, principalmente para financiar programas sociales.</li> </ul>	<p><i>Naturaleza de las reformas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El gobierno de Duque optó por formular una reforma tributaria <i>regresiva</i>, mientras que el gobierno de Petro formuló una reforma de tipo <i>progresiva</i>.</li> </ul>
Gobiernos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambos casos tratan sobre iniciativas de ley propuestas por el poder ejecutivo colombiano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El gobierno de Duque es considerado como de derecha en el espectro político-ideológico, mientras que el gobierno de Petro se ubica claramente en la izquierda.</li> <li>- La aprobación de los presidentes era de 21%, en el caso de Duque, y de 64%, en el caso de Petro.</li> </ul>
Contexto político	<p><i>Composición del congreso</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En el congreso, ningún presidente contaba con los escaños necesarios para aprobar sus reformas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- El partido de Duque contaba con 79 de 171 escaños en la Cámara de Representantes*, y con 49 de 108 en el Senado.</li> <li>- El partido de Petro contó con apenas 29 curules de 181 en la Cámara de Representantes, y con 20 curules de 108 en el Senado.</li> </ul> </li> </ul>	<p><i>Relación con otros partidos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al presentar su reforma el gobierno de Duque se había distanciado del <i>uribismo</i>, la agrupación política que lo apoyó para llegar al poder.</li> <li>- En el caso de Petro el presidente llegó con una amplia votación, una relación positiva con su coalición y con un discurso de apertura y negociación con la oposición.</li> </ul>

\* Si bien el gobierno de Duque tenía mayoría relativa en el congreso, esta no era suficiente para lograr la aprobación.

Fuente: elaboración propia.

## CONCLUSIONES

### LA POLÍTICA DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS

Los procesos políticos de las reformas tributarias están basados en el conflicto. Estos procesos involucran a actores con sus propios intereses de política pública y utilizan los recursos que tienen a su alcance para lograr sus objetivos. Los cambios fiscales no se encuentran exentos de esta dinámica. Hay actores dentro del subsistema de política tributaria que buscan promover sus intereses, los cuales generalmente se interponen con los intereses de otros actores o grupos. En este contexto los grupos gestionan el conflicto mediante el debate y la negociación, con el propósito de llegar a acuerdos. Es precisamente el proceso político para llegar a acuerdos uno de los objetos de estudio de la ciencia política.

Como sostiene Buchanan, en la interacción política basada en el conflicto existen por lo menos dos grupos con intereses opuestos donde, específicamente en la política tributaria, hay un grupo que se opone al cambio debido a que temen perder utilidades. Peters argumenta que existe un conflicto entre los grupos poderosos y los grupos pobres porque, a diferencia de los segundos, los primeros cuentan con la capacidad de influir en la política fiscal. En casos como el de América Latina y el Caribe, el sector empresarial y los altos mandos gubernamentales son estos grupos poderosos que tienden a buscar un estatus quo en el sistema tributario. Esta ha sido la realidad de múltiples países que no han visto cambios fiscales de tipo estructural, como Colombia y México.

Esta baja tributación, en conjunto con una alta desigualdad económica, genera un ambiente bastante complicado para que los gobiernos puedan promover la mejora de la calidad de vida de

su población. Una insuficiencia en los recursos públicos da un bajo margen de maniobra gubernamental para atender las crecientes demandas de la ciudadanía: servicios de salud, de educación, de seguridad, de infraestructura urbana, entre otros. Si bien con la entrada de cada nuevo gobierno se proponen nuevas políticas y nuevos proyectos públicos, sin la existencia de los recursos públicos suficientes para financiarlos, es imposible que los candidatos cumplan con sus propuestas de campaña a pie de la letra.

En esta investigación el objetivo consistió en comparar dos iniciativas de cambio tributario, una propuesta por el expresidente Iván Duque en 2021 como un caso de fracaso y la otra propuesta por el presidente Gustavo Petro en 2022 como un caso de éxito. Si bien ambas reformas compartieron el mismo contexto socioeconómico complicado a partir de la pandemia de COVID-19, estas siguieron caminos muy distintos. Por un lado, el gobierno de Duque propuso su reforma de tipo *regresiva* a mediados de abril de 2021, es decir, en un contexto económico bastante complicado y al final de su administración. Pocas semanas después el descontento social se manifestó a nivel nacional y la reforma fue retirada. Por el otro, el gobierno de Petro propuso su reforma de tipo *progresiva* en agosto de 2022, es decir, al principio de su administración y mediante la negociación con la coalición opositora. Para noviembre del mismo año la reforma fue aprobada en el congreso colombiano.

Este estudio se trata de una comparación de casos más similares en donde factores como el contexto socioeconómico, el sistema político y la composición del congreso se mantienen controlados, mientras que la variable independiente se basó en “la temporalidad de la propuesta”, sumado a la negociación con la oposición en el caso de la reforma de Petro. Para identificar explicaciones potenciales para ambos casos, realicé una revisión de literatura sobre los procesos

políticos de las reformas tributarias. Además, el marco teórico se basó en los enfoques teóricos de *coaliciones promotoras* de Paul A. Sabatier y de *corrientes múltiples* de John Kingdon.

A partir de esta literatura y estos marcos teóricos es que se construyó un esquema sobre el comportamiento de las coaliciones en un subsistema de política tributaria. Por una parte, las coaliciones gobernantes buscarán financiar sus proyectos públicos, así como mantenerse en el poder, mientras las coaliciones opositoras pretenden frenar o disminuir los efectos de los cambios fiscales propuestos por el gobierno, así como ocupar el poder. Para lograr sus intereses cada coalición hace uso de sus puestos políticos y sus alianzas con otros grupos como el sector empresarial y la sociedad civil organizada.

Por otra parte, las coaliciones de izquierda tienden a buscar una mayor redistribución e incrementar el gasto social, mientras que las coaliciones de derecha tenderán a buscar lo contrario, una menor redistribución y reducir el gasto social. No obstante, hay casos en los que las coaliciones se comportan de manera distinta a las expectativas que indica la literatura sobre coaliciones. Por ejemplo, en esta investigación se mostró que la coalición de Duque, con una inclinación hacia el espectro ideológico de derecha, optó por promover una reforma tributaria con el objetivo de obtener recursos para incrementar el gasto social. Además, la reforma de Duque contaba con elementos progresivos, contrario a las expectativas sobre gobiernos de derecha.

Una de las contribuciones teóricas de esta investigación es que a partir de los enfoques teóricos de Paul A. Sabatier y John Kingdon, construí una variable llamada “la temporalidad de la propuesta” la cual reúne los elementos de contexto social de las coaliciones promotoras y de contexto político de las corrientes múltiples, la cual básicamente trata sobre el contexto en el que se presenta una reforma tributaria. Con esta variable, en conjunto con la estrategia de negociación, expliqué el fracaso de la reforma tributaria de Iván Duque la cual fue retirada debido al descontento

social que existía hacia su gobierno, así como el éxito de la reforma tributaria de Gustavo Petro la cual fue aprobada en un contexto político favorable tanto por una “regla no escrita” del congreso como por la negociación con la oposición.

Con base en el análisis de los procesos políticos de ambas reformas tributarias es posible plantear varias conclusiones. En primer lugar, incluso en contextos en donde el cambio en la política tributaria no es común y existe una alta influencia de otros actores que buscan mantener el estatus quo, es posible implementar cambios estructurales en materia fiscal. El colombiano representa un caso de estudio en donde fue posible modificar un subsistema de políticas que había sido dominado por el estancamiento. De esta manera, países de ingreso medio como México o Perú con subsistemas de política tributaria similares pueden aprender del caso colombiano en busca de atender los problemas que generan una baja tributación. Estudiar este caso ayuda a complejizar otros casos que parecen indicar que el cambio estructural no ocurriría.

En segundo lugar, si bien la mayoría de las veces los gobiernos se comportan acorde a las expectativas teóricas en materia fiscal, existen excepciones. Por ejemplo, en las últimas décadas los casos como el argentino, el boliviano y el chileno han mostrado que los gobiernos han desarrollado estrategias que se inclinan hacia el incrementalismo más que hacia los cambios estructurales. Estrategias como ofrecer compensaciones por sector económico y reuniones discrecionales, elaborar propuestas dirigidas hacia la evasión fiscal y fomentar el crecimiento económico, así como vincular el incremento del recaudo con programas de gasto social específicos con el objetivo de motivar el apoyo público son solo algunos ejemplos de las diferentes maneras en las que los gobiernos aprenden de experiencias anteriores y buscan satisfacer los intereses de más de un grupo.

En tercer lugar, el estudio muestra que una combinación de elementos teóricos de los enfoques de coaliciones y de corrientes es útil para explicar el cambio en política pública. Por un lado está la idea de que las coaliciones se ponen de acuerdo en sus intereses, en sus alternativas de política pública y en las estrategias que utilizarán para hacerlas realidad, así como la idea de que las coaliciones aprenden de experiencias de gobiernos anteriores y de que el contexto social puede llegar a ser igual de importante que el contexto político para lograr los objetivos planteados. Por el otro lado está la idea de que a los gobiernos se les presentan ventanas de oportunidad que pueden o no ser identificadas. Estas ventanas se componen de problemas, alternativas de política y el contexto político en el cual se presentan dichas alternativas. Esta investigación combinó los elementos de “contexto social” del enfoque de *coaliciones promotoras* y de “contexto político” del enfoque de *corrientes múltiples* para crear una variable titulada “la temporalidad de la propuesta” para explicar cómo estos contextos influyeron en los resultados de cada reforma tributaria, en conjunto con la estrategia de la negociación con la oposición.

Por último, esta investigación tuvo algunas limitaciones que son importantes de mencionar. Primeramente, la comparación incluyó sólo dos casos. Si bien se trata de una investigación cualitativa, la consideración de más casos podría ofrecer un mejor panorama para observar el cambio en política pública, aplicar las expectativas teóricas y explorar el mecanismo causal en otros contextos. Por ejemplo, una comparación que incluyera el caso de fracaso de la reforma de Gabriel Boric en Chile, o el caso de éxito de la reforma de Lula de Silva podría ser una investigación interesante para encontrar si el mismo tipo de argumento del contexto político y social pueden explicar el resultado de una política pública como la tributaria.

Segundo, en este estudio utilicé los marcos de las coaliciones promotoras y de las corrientes múltiples, así como la metodología del rastreo de procesos. Un marco teórico y una metodología

distintas podrían revelar resultados distintos o complementarios. Por ejemplo, la teoría del equilibrio punteado también podría ser utilizada para explicar el proceso de formulación en las políticas públicas. Además, recomendaría utilizar la variable dependiente de la temporalidad de la propuesta en más casos dentro de Colombia para encontrar si efectivamente todas las iniciativas del ejecutivo son aprobadas de ser presentadas en un contexto favorable al inicio de la administración, o bien, rechazadas en un entorno de desgaste al final del periodo administrativo.

Tercero, a pesar de que el plan inicial de la recolección de datos empíricos contemplaba la realización de entrevistas a miembros de la coalición opositora durante la reforma de Petro, esto no fue posible debido a la dificultad para contactar y concretar encuentros con los legisladores de la oposición y los representantes del sector empresarial en el formato y tiempo disponible para la realización de esta tesis. Esto implicó la búsqueda de noticias, artículos y entrevistas públicas que hayan hecho estos actores para identificar sus posturas en torno a la reforma y de esta manera compensar la falta de entrevistas hechas en privado. Por la misma razón recomiendo que en estudios similares se contemplen recursos para hacer un viaje al lugar del objeto de estudio y facilitar la obtención de entrevistas hechas especialmente para la investigación.

Para finalizar me quedo con las siguientes reflexiones. Los asuntos fiscales son temas especialmente *políticos*. No hay gobierno que funcione, ni política pública que exista ni derecho humano que se haga efectivo sin los recursos necesarios. Todo Estado necesita reunir los impuestos suficientes para construir y mantener un sistema eficaz de servicios públicos que llegue a todos los rincones de su territorio. Varios de los países latino-caribeños son un ejemplo de cuando su función redistributiva no funciona adecuadamente. Los altos niveles de desigualdad y la baja tributación generan un círculo vicioso del cual es muy complicado salir.

No obstante, el caso colombiano es un ejemplo de que cambiar inclusive las estructuras más estables es posible. La reforma tributaria de Colombia en 2022 es una muestra de que los esfuerzos por promover una sociedad más justa e igualitaria y por luchar contra la desigualdad puede llegar a ser una prioridad para los gobiernos y para sociedades que han perdido en el sistema económico neoliberal. Si queremos cambiar el estado actual de alta desigualdad y baja tributación en donde los ricos se hacen cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres, debemos exigir que los Estados asuman firmemente su rol como agentes redistribuidores y reviertan la lógica desigual hacia una en donde todos paguen su parte justa y todos se beneficien del sistema, esto si a los Estados les interesa su propia supervivencia.

## Bibliografía

- Acosta, L. J. et al. “¿Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el periodo 1990-2009?”. Citado en 2012 en Carlos M. Vargas-Restrepo et al., “Sobre el concepto de reforma tributaria estructural”. *Panorama Económico* 30, no. 1 (2022): 49. <https://doi.org/10.32997/pe-2022-4208>.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *La Hechura de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Amarante, Verónica, Marco Galván y Xavier Mancero. “Desigualdad en América Latina: una medición global”. *Revista CEPAL* 118, (2016): 43. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/49ebc596-8d05-4d13-9e5a-587632aabac7/content>.
- Andrián, Leandro y Jorge Hirs. *Colombia: desafíos de desarrollo en tiempos de COVID-19* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2020. <https://publications.iadb.org/es/colombia-desafios-del-desarrollo-en-tiempos-de-covid-19>.
- Antonio Garrido, Jaume López, Mónica Méndez y Mireia Grau. *Análisis de políticas públicas*. Universitat Oberta de Catalunya, 2013.
- Aragao, Paulo Cezar y Hermano A C Notaroberto Barbosa. “Brazilian tax reform: what should we expect?” *International Bar Association*, 11 de junio de 2024. <https://www.ibanet.org/brazilian-tax-reform-what-should-we-expect>.
- Bakker, Bas B. y Carlos Goncalves. *Consecuencias de la COVID-19: ¿Qué sucedió en América Latina?* Washington DC: Fondo Monetario Internacional, 2021. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2021/06/14/15808>.
- Barría, Cecilia. “Protestas en Colombia: por qué es tan importante una nueva reforma tributaria en el país”. BBC News Mundo, 13 de mayo de 2021. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-57066479>.
- Bates, Robert. “A Political Scientist Looks at Tax Reform”. En *Tax Reform in Developing Countries*, editado por Malcolm Gillis. Duke University Press, 1989.
- BBC News Mundo. “Elecciones en Colombia: Iván Duque será presidente tras derrotar a Gustavo Petro”. BBC News Mundo, 17 de junio de 2018. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44516032>.

- BBC News Mundo. “Objeciones a la JEP en Colombia: la Corte Constitucional rechaza los reparos del presidente Duque a la Jurisdicción Especial para la Paz”. BBC News Mundo, 30 de mayo de 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48453600>.
- Blandón Ramírez, Daniela. “Así es la reforma tributaria propuesta por el Gobierno de Colombia.” France 24, 16 de abril de 2021. <https://www.france24.com/es/programas/economía/20210416-colombia-explicacion-reforma-tributaria-ivan-duque-impuesto-valor-agregado>.
- Bonilla, Diego. “Urgente: Congreso aprobó la reforma tributaria en primer debate”. Semana Noticias, 6 de octubre de 2022. Video, 19:26 minutos. <https://www.facebook.com/vickydavidlah/videos/773555267238665>.
- Brown, Carlos, Enrique Naveda, Verónica Paz Arauco y Susana Ruiz. *EconoNuestra: Es tiempo de una economía para todas y todos*. Oxfam en LAC, 2024. <https://lac.oxfam.org/publicaciones/econonuestra>.
- Buchanan, James M. “Tax Reform as Political Choice”. *Journal of Economic Perspectives* 1, no. 1 (1987): 29-35. DOI: 10.1257/jep.1.1.29.
- Bustillo, Inés y Helvia Velloso. “Insecurity and Development in Latin America and the Caribbean”. *PRISM* 5, no. 4 (2016): 48-67. <http://www.jstor.org/stable/26459212>.
- Caldera Ortega, Alex Ricardo. “El marco de análisis de coaliciones promotoras”. En *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, editado por Gloria Del Castillo Alemán y Mauricio I. Daussage Laguna. FLACSO, 2020.
- Canal Institucional. *¿Qué es una reforma tributaria y cuáles son las claves de la nueva propuesta?* Bogotá: Canal Institucional, 2022. <https://www.canalinstitucional.tv/te-interesa/reforma-tributaria-que-es-colombia>.
- Castells-Quintana, David. “La distribución y la desigualdad en América Latina”. *El Observador*, 3 de mayo de 2018. <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-distribucion-y-la-desigualdad-en-america-latina-201853500>.
- CEPAL. “Las tasas de pobreza en América Latina se mantienen en 2022 por encima de los niveles prepandemia, alerta la CEPAL”. Naciones Unidas, 24 de noviembre de 2022. <https://www.cepal.org/es/comunicados/tasas-pobreza-america-latina-se-mantienen-2022-encima-niveles-prepandemia-alerta->



- El Tiempo. “Gustavo Petro dice que 'derogar' reforma tributaria del actual gobierno | El Tiempo.” Grabado el 25 de enero de 2022 en Bogotá, Colombia. Video, 0:09. <https://www.youtube.com/watch?v=hIgYabaKFsk>.
- Expansión, “Las protestas en Colombia dejan 17 muertos y más de 800 heridos”, Expansión, 3 de mayo de 2021, <https://expansion.mx/mundo/2021/05/03/las-protestas-en-colombia-dejan-17-muertos-y-mas-de-800->.
- Fairfield, Tasha y Candelaria Garay. “Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking”. *Comparative Political Studies* 50, no. 14 (2017): 1879. <https://doi.org/10.1177/0010414017695331>.
- Fairfield, Tasha. *Private wealth and public revenue in Latin America. Business power and tax politics*. Cambridge University Press, 2015.
- Ferejohn, John. “Is Inequality a Threat to Democracy?”. En *The Unsustainable American State*, editado por Lawrence Jacobs y Desmond King. Oxford University Press, 2009.
- Fergusson, Leopoldo y Marc Hofstetter. “Los impuestos en Colombia: ¿Qué, cómo, cuánto y cuándo reformarlos?”. Universidad de los Andes, consultado el 12 de mayo de 2025. <https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/economia-y-negocios/los-impuestos-en-colombia-que-como-cuanto-y-cuando-reformarlos>.
- Flamand, Laura et al. “Strengthening the Resilience of Objective-Oriented Health System Reforms. Analysis of the Left-Turn in the Health Reform Proposals in Mexico 2019”. *Health Systems & Reform* 10, no. 3 (Febrero, 2025): 1-11. <https://doi.org/10.1080/23288604.2025.2461096>.
- Flamand, Laura y Carlos Moreno Jaimes. *Seguro popular y federalismo en México. Un análisis de política pública*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2014.
- Fernández, Juan Escobar. “Reforma a la salud de Gustavo Petro podría recibir estocada final debido a una “ley” implícita del Congreso”. Infobae, 25 de marzo de 2024. <https://www.infobae.com/colombia/2024/03/25/reforma-a-la-salud-de-gustavo-petro-podria-recibir-estocada-final-por-ley-oculta-en-el-congreso/>.
- Flórez Enciso, Luis Bernardo. “Colombia tras diez años de reformas políticas y económicas”. *Cuadernos De Economía* 20, no. 34 (2001): 31-55. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/24427>.

- Galvis Manuela y Maria Camila González Olarte. “Así quedó la reforma tributaria de Petro aprobada en el congreso”. *La Silla Vacía*, 17 de noviembre de 2022. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/asi-queda-la-reforma-tributaria-aprobada-de-petro/>.
- Gasparini, Leonardo. “La Desigualdad en su Laberinto: Hechos y Perspectivas sobre Desigualdad de Ingresos en América Latina”. *Documentos de Trabajo del CEDLAS* no. 256 (2019): 4-6. CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.
- Gema Pastor Albaladejo, “El Estado en Acción y las Políticas Públicas”. En *Fundamentos de la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración*, editado por G. Sánchez Medero y R. Sánchez Medero (Tecnos, 2015), 90.
- Gil Villegas, Francisco. “Hegel: Estado y sociedad civil a la luz de nuevas fuentes.” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 34, no. 133. (1988): 45-77. <https://revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/70859>.
- Gobierno de Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WC\\_CLUSTER-200786](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WC_CLUSTER-200786).
- Gomez Peña, Silvia Viviana. “Petro, con 64% de imagen favorable; Duque, con 27% de aprobación.” *Portafolio*, 14 de julio de 2022. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/invamer-petro-con-64-de-imagen-favorable-duque-con-27-de-aprobacion-568174>.
- González, María Fernanda. “Las batallas de Gustavo Petro”. Nueva Sociedad, 2021. <https://nuso.org/articulo/petro-izquierda-colombia-centro-fajardo-duque-uribe-perfil/>.
- Guy, Jack, Claudia Rebaza y Tatiana Arias. “Protestas en Colombia: disturbios, gas lacrimógeno, cacerolazo, toque de queda y cierre de fronteras”. CNN en español, 22 de noviembre de 2019. <https://cnnespanol.cnn.com/2019/11/22/protestas-en-colombia-disturbios-gas-lacrimogeno-cacerolazo-toque-de-queda-y-cierre-de-fronteras>.
- Harold Lasswell. “La orientación hacia las políticas”. En *El Estudio de las Políticas Públicas*, editado por Harold Lasswell y D. Lerner. Miguel Ángel Porrúa, 1992.

- Häusermann, Silja, Julian L. Garritzmann y Bruno Palier. “The Politics of Social Investment”. En *The World Politics of Social Investment: Volume I*, editado por Julian L. Garritzmann, Silja Häusermann y Bruno Palier. Oxford University Press, 2022.
- Heclo, Hugh. “Issue Networks and the Executive Establishment”. En *The New American Political System*, editado por Anthony King. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1990.
- Hernández Orozco, Fernanda. “Las protestas en Colombia dejan 17 muertos y más de 800 heridos”. Madrid: Expansión, 3 de mayo de 2021. [https://expansion.mx/mundo/2021/05/03/las-protestas-en-colombia-dejan-17-muertos-y-mas-de-800-heridos?utm\\_source=internal&utm\\_medium=branded](https://expansion.mx/mundo/2021/05/03/las-protestas-en-colombia-dejan-17-muertos-y-mas-de-800-heridos?utm_source=internal&utm_medium=branded).
- ICARE. “La Semana Económica 2024: la evolución del proyecto de reforma tributaria o Pacto Fiscal”. *ICARE*, 6 de mayo de 2024. <https://shorturl.at/GDNR>.
- Inequality.org. “Income Inequality in the United States”. Facts. Consultado el 17 de noviembre de 2024. <https://inequality.org/facts/income-inequality/>.
- Infobae. “Andrés Pastrana afirma que la reforma tributaria es “anacrónica, regresiva y desestimulante”. Infobae, 24 de agosto de 2022. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/08/24/andres-pastrana-afirma-que-la-reforma-tributaria-es-anacronica-regresiva-y-desestimulante/>.
- Infobae. “Desaprobación de Iván Duque es del 76%, la más baja durante su mandato, según Invamer”, 24 de mayo de 2021. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/25/desaprobacion-de-ivan-duque-es-del-76-la-mas-baja-durante-su-mandato-segun-invamer/>.
- Infobae. “Él es José Antonio Ocampo, el primer ministro de Hacienda del gobierno de Gustavo Petro”. Infobae, 30 de junio de 2022. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/06/30/el-es-jose-antonio-ocampo-el-primer-ministro-de-hacienda-del-gobierno-de-gustavo-petro/>.
- Infobae. “Enrique Peña Nieto presentó su iniciativa de reforma fiscal”. Infobae, 8 de septiembre de 2013. <https://www.infobae.com/2013/09/09/1507498-enrique-pena-nieto-presento-su-iniciativa-reforma-fiscal/>.
- Infobae. “Las razones por las que la Corte Constitucional de Colombia tumbó la cadena perpetua para violadores de niños”. Infobae, 4 de septiembre de 2021.

- <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/09/04/cadena-perpetua-para-violadores-en-colombia-el-camino-pedregoso-que-paso-hasta-ser-tumbada-por-la-corte/>.
- Infobae. “Los que más tenemos paguemos más”: empresas en Colombia dispuestas a pagar más impuestos”. Infobae, 27 de mayo de 2021. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/28/los-que-mas-tenemos-paguemos-mas-empresas-en-colombia-dispuestas-a-pagar-mas-impuestos/>.
- International Labour Organization. “What is a living wage?”. Consultado el 7 de septiembre de 2025. <https://www.ilo.org/what-living-wage#:~:text=In%20line%20with%20the%20ILO,ILO%20principles%20on%20wage%20setting.>
- International Monetary Fund. “Income inequality: Introduction to inequality”. Topics. Consultado el 17 de noviembre de 2024. <https://www.imf.org/en/Topics/Inequality/introduction-to-inequality>.
- Jefe Digital. “Gremios y expertos advierten de efectos de 'reforma tributaria antiempresa’”. El Tiempo, 20 de octubre de 2022. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/foro-sobre-la-reforma-tributaria-del-gobierno-petro-en-vivo-711248>.
- Jenkins-Smith, Hank C. et al. “The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program”. En *Theories of the Policy Process*, editado por Christopher M. Weible y Paul A. Sabatier. Routledge, 2018.
- José Luis Méndez Martínez. *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica, 2020.
- José Luis Méndez y Mauricio I. Dussauge Laguna. *El Análisis de Políticas Públicas en México*. El Colegio de México y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2020.
- Julio Franco Corzo. *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. IEXE, 2012.
- Kingdon, John W. “The Policy Window, and Joining the Streams”. En *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, editado por John W. Kingdon. Universidad de Míchigan, 2013.
- La Razón. “Expresidente Uribe propuso reducir el IVA por la reforma tributaria”. La Razón, 2022. <https://larazon.co/expresidente-uribe-propuso-reducir-el-iva-por-la-reforma-tributaria/>.

- Leandro Andrián y Jorge Hirs. *Colombia: desafíos de desarrollo en tiempos de COVID-19*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2020: 4. <https://publications.iadb.org/es/colombia-desafios-del-desarrollo-en-tiempos-de-covid-19>.
- Legis. “OCDE respalda la reforma tributaria de Petro”. *Ámbito Jurídico*, 8 de septiembre de 2022. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/tributario/tributario-y-contable/ocde-respalda-la-reforma-tributaria-de-petro>.
- Leon-Espinoza, Diana. “Explaining the Adoption of Care Policies in Costa Rica and Uruguay: A Multiple Streams Approach”. *Social Politics* 29, no. 4 (2022): 1379-1402. <https://doi.org/10.1093/sp/jxac030>.
- Linder, Stephen J. y B. Guy Peters, “Instruments of Government: Perceptions and Contexts”. *Journal of Public Policy* 9, no. 1 (1989): 35-58.
- Liu, Amy H. “Process Tracing”. En *Doing Good Qualitative Research*, editado por Jennifer Cyr y Sara Wallace Goodman. Oxford University Press, 2024.
- López Bejarano, Joaquín Mauricio. “Las iglesias se mantienen como no contribuyentes en lo acordado para la tributaria”. *La República*, 7 de octubre de 2022. <https://www.larepublica.co/especiales/reforma-tributaria-2022/las-iglesias-se-mantienen-como-no-contribuyentes-en-lo-acordado-para-la-tributaria-3464720>.
- Lowi, Theodore J. “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”. En *La hechura de las Políticas*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva. Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Luebker, Malte. “The impact of taxes and transfers on inequality”. *International Labour Office* (2011): 1-5.
- Luna Agudelo, José Luis. “Comprehensive Tax Reform with OECD Parameters for Colombia: Una reforma tributaria integral con parámetros OECD para Colombia”. Universidad del Valle, 2020.
- Mangas, Martín. “Justicia Tributaria en América Latina en Tiempos de Retroceso”. *Revista de Financiamento da Educacao Fineduca* 9, no. 25 (2019): 5-7. <http://dx.doi.org/10.22491//fineduca-2236-5907-v9-96351>.
- Marcello, Maria Carolina y Gabriel Araujo. “Brazil's lower house approves 'historic' tax reform bill”. *Reuters*, 7 de julio de 2023. <https://www.reuters.com/world/americas/brazils-lower-house-approves-tax-reform-bill-first-round-awaits-second-round-2023-07-07/>.

- Mattos Filho. “Brazil's House of Representatives approves bill on tax reform”. *Mattos Filho*, 20 de diciembre de 2023. <https://www.mattosfilho.com.br/en/unico/house-representative-tax-reform/>.
- Mauersberger, C. “Chapter 3. Analyzing Policy Change: Theoretical and Methodological Considerations”. En *Advocacy Coalitions and Democratizing Media Reforms in Latin America*, editado por Christof Mauersberger. Springer, 2016.
- Melo, Jorge Orlando. *Historia Mínima de Colombia*. El Colegio de México, 2017.
- Mena Aguilar, Oswaldo A. “Advocacy coalitions or pragmatic coupling of streams? Explaining policy change in Mexico: The tax reforms of Vicente Fox and Enrique Peña (2001 and 2003)”. *Policy Studies Journal* (2024): 1-27. <https://doi.org/10.1111/psj.12537>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “Ministro de Hacienda radicó ante la Cámara de Representantes proyecto de Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social”. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 8 de agosto de 2022. <https://www.minhacienda.gov.co/w/ministro-de-hacienda-radico-ante-la-camara-de-representantes-proyecto-de-reforma-tributaria-para-la-igualdad-y-la-justicia-social>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “El Ministro de Hacienda José Antonio Ocampo anunció la aprobación de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social”. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 3 de noviembre de 2022. <https://www.minhacienda.gov.co/w/el-ministro-de-hacienda-jose-antonio-ocampo-anuncio-la-aprobacion-de-la-reforma-tributaria-para-la-igualdad-y-la-justicia-social>.
- Morales Flores, Eudoxio. “Reforma fiscal o combate a la evasión en México”. En *Finanzas públicas para el desarrollo*, editado por José L. Calva y Genaro Aguilar. Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- Moya Domínguez, Marta. “Colombia gira a la izquierda: Gustavo Petro gana la presidencia”. France 24, 20 de junio de 2022. <https://www.france24.com/es/américa-latina/20220619-gustavo-petro-presidente-electo-colombia>.
- Mullerat, Ramón e Isabel Asín Pérez. “Paraguay: reforma tributaria para el año 2020”, *Periscopio Fiscal y Legal*, 12 de diciembre de 2019. <https://periscopiofiscalylegal.pwc.es/paraguay-reforma-tributaria-para-el-ano-2020/>.

- NotiCentro CM&. “Ministro de Hacienda, José Ocampo explica los efectos de la economía mundial en Colombia”. NotiCentro CM&, 8 de noviembre de 2022. Video, 24:26. <https://www.youtube.com/watch?v=VTNxvXdA6JY>.
- Noticias Caracol. “Cambio Radical dice “no” a reforma tributaria y acusa de “soberbio” al gobierno Petro”. Noticias Caracol, 6 de octubre de 2022. Video, 2:18 minutos. <https://www.youtube.com/watch?v=4VKciMZE8e8>.
- Noticias Caracol. “José Antonio Ocampo, minhacienda: “Pido a empresas que no generen pánico y crean en el Gobierno”. Noticias Caracol, 4 de noviembre de 2022. Video, 26:03. <https://www.youtube.com/watch?v=F1CJqrxnIcl&list=PLMT7o698nWCIFNvD3rfjPjL6WtgEGKYNK&index=5>.
- Noticias Caracol. “Partido Liberal, clave para aprobación de la reforma tributaria, se distancia de la iniciativa”. Noticias Caracol, 26 de octubre de 2022. Video, 2:20 minutos. <https://www.youtube.com/watch?v=bX8NDzOe8PA>.
- OECD. “Executive summary.” En *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2024*, editado por OCDE et al. OECD Publishing, 2024. <https://doi.org/10.1787/68e61328-en>.
- OCDE. *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024*. OECD Publishing, 2024. <https://hdl.handle.net/11362/69226>.
- OECD. “Income inequality”. Indicators. Consultado el 17 de noviembre de 2024. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/income-inequality.html>.
- OECD. *Revenue Statistics 2024: Health Taxes in OECD Countries*. OECD Publishing, 2024. <https://doi.org/10.1787/c87a3da5-en>.
- Onrubia, Jorge y María del Carmen Rodado. “El impacto redistributivo de los sistemas tributarios latinoamericanos y su comparación con la Unión Europea y la OCDE”. *Unión Europea* (2019): 11. [https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/01/07\\_impacto-redistributivo.pdf](https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/01/07_impacto-redistributivo.pdf).
- Oquendo, Catalina. “Gustavo Petro en su primer encuentro con empresarios: Si se quiere industrializar a Colombia hay que modernizar el campo.” *El País América Colombia*, 12 de agosto de 2022. <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-13/si-se-quiere-industrializar-a-colombia-hay-que-modernizar-el-campo-gustavo-petro-en-su-primer-encuentro-con-empresarios.html>.

- Oquendo, Catalina. “Los empresarios reciben con precaución la reforma tributaria de Gustavo Petro”. *El País*, 15 de agosto de 2022. <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-15/los-empresarios-reciben-con-preocupacion-la-reforma-tributaria-de-gustavo-petro.html>.
- Ordóñez Velásquez, Daniel S., Gabriela Torres Gómez, Juliana Iglesias Poveda, Laura V. Romero Fuentes, Sebastián Acosta Liscano y Fabián Rodolfo Acosta Sánchez. “Estallido social y criminalización de la protesta: caso de la ciudad de Cali durante el Paro Nacional 2021 en Colombia.” *Semilleros de Investigación* 2021, no. 32 (2021): 123-158. ISSN: 2256-232x.
- Ortiz, Jerson. “Reforma laboral: lo que pasó en Cámara, lo que no, y lo que se puede caer en Senado”. *La Silla Vacía*, 18 de octubre de 2024. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/reforma-laboral-lo-que-paso-y-lo-que-se-puede-caer-en-el-congreso/>.
- Our World in Data. “Income Inequality: Gini coefficient, 1963 to 2019”, Gini Coefficient. Consultado el 17 de noviembre de 2019. <https://ourworldindata.org/grapher/economic-inequality-gini-index?tab=table&time=earliest..2019>.
- Páez, Sergio y Guillermo Ogietti. “¿Cuánto podría recaudar el impuesto a las grandes fortunas en América Latina?” *CELAG* (2020): 1-13. <https://www.celag.org/cuanto-podria-recaudar-el-impuesto-a-las-grandes-fortunas-en-america-latina/>.
- Pardo, Daniel. “Reforma tributaria en Colombia: 3 claves para entender la histórica subida de impuestos a los más ricos y al petróleo.” *BBC Mundo*, 4 de noviembre de 2022. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63521117>.
- Paúl, Fernanda. “Estamos en un momento clave que va a marcar no solamente el fin del gobierno de Boric, sino la próxima década en Chile”: Mario Marcel, ministro de Hacienda de Chile”. *BBC News Mundo*, 15 de septiembre de 2023. <https://www.bbc.com/mundo/articles/clezp0g7d26o>.
- Pérez Guevara, Nadia y Camilo Cruz Merchán. “La victoria de Petro no se debió solamente a sus alianzas con nuevos sectores políticos, sino al trabajo de los movimientos sociales”. *Razón Pública*, 19 de junio de 2022. <https://razonpublica.com/triunfo-del-pacto-historico-pragmatismo-los-movimientos-sociales/>.
- Pérez Pineda, Óscar Darío. “Presentación de la ponencia negativa de la reforma tributaria”. 6 de octubre de 2022. Video, 34:59 minutos. <https://www.youtube.com/watch?v=ZctcZTKyua4>.

- PNUD. “Políticas para reducir las desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI: ¿podemos elegir!”. En *Informe sobre Desarrollo Humano 2019*, editado por Pedro Conceição. PNUD, 2019. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019es.pdf>.
- Pooler, Michael y Bryan Harris. “Brazil passes long-awaited tax reform”. *Financial Times*, 15 de diciembre de 2023. <https://www.ft.com/content/b707b4a7-9871-4c30-8232-470691e0dedc>.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Pulzo, “¿Cuántas reformas tributarias les han 'clavado' a los colombianos? Todo inició en el 2000”, Pulzo, 2 de febrero de 2025, <https://www.pulzo.com/economia/historial-reformas-tributarias-colombia-PP1736370A>.
- Redacción NTN24. “Reforma tributaria: entrevista exclusiva al presidente de Colombia, Iván Duque”. NTN24, 31 de marzo de 2021. <https://www.ntn24.com/noticias-politica/reforma-tributaria-entrevista-exclusiva-al-presidente-de-colombia-ivan-duque-132586>.
- Redacción W Radio Colombia. “Pacto Histórico y sector verde acuerdan mesa de diálogo de cara a la Presidencia.” WRadio, 10 de septiembre de 2021.
- Redacción Semana. “Problema resuelto: Partido Liberal sí apoyará la reforma tributaria del presidente Petro”. *Semana*, 1 de noviembre de 2022. [https://www.semana.com/politica/articulo/problema-resuelto-partido-liberal-si-apoyara-la-reforma-tributaria-del-presidente-petro/202242/?utm\\_term=Autofeed&utm\\_campaign=Echobox&utm\\_medium=Social&utm\\_source=Twitter#google\\_vignette](https://www.semana.com/politica/articulo/problema-resuelto-partido-liberal-si-apoyara-la-reforma-tributaria-del-presidente-petro/202242/?utm_term=Autofeed&utm_campaign=Echobox&utm_medium=Social&utm_source=Twitter#google_vignette).
- Reyes Tinajero, Gerardo Daniel. *La élite hacendaria y el problema tributario de México*. FLACSO, 2023.
- Riccardi, Davide y Jairo Agudelo Taborda. “Los sistemas fiscales y la redistribución de la renta: panorámica sobre América Latina y Colombia”. En *El Modelo Social Europeo y América Latina*, editado por Sören Brinkmann. Fundación Konrad Adenauer, 2019.
- RTVE. “Miles de personas salen a las calles de Colombia en apoyo a las reformas del presidente Petro”. RTVE, 15 de febrero de 2023. <https://www.rtve.es/noticias/20230215/miles-colombianos-calles/2424886.shtml>.

- RTVC Noticias. “El Partido Liberal anunció que le quita el apoyo a la reforma tributaria | RTVC Noticias”. RTVC Noticias, 18 de octubre de 2022. Video, 1:44 minutos. <https://www.youtube.com/watch?v=rQE-L1szLus>.
- Sabatier, Paul A. “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”. *Journal of Public Policy* 6, no. 1 (1986): 21-48. <http://www.jstor.org/stable/3998354>.
- Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith. “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier. Westview Press, 1999.
- Sainz-Santamaria, Jaime. “Latin America and theories of the policy process: theoretical challenges”. *International Public Policy Association* (2023): 1-15. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/647dc2aba35c3.pdf>.
- Sánchez, Camilo. “Petro se anota una reforma tributaria y deja varias promesas económicas pendientes”. Bogotá: El País, 2023. <https://elpais.com/america-colombia/2023-08-06/petro-se-anota-una-reforma-tributaria-y-deja-varias-promesas-economicas-pendientes.html>.
- Seminario, Bruno. *Reformas estructurales y política de estabilización*. Universidad del Pacífico, 1995. <http://hdl.handle.net/11354/100>.
- Senado de la República, “Avanzó con paso firme reforma tributaria en Plenaria de Senado”, Senado de la República, 16 de noviembre de 2022, <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4182-avanzo-con-paso-firme-reforma-tributaria-en-plenaria-de-senado>.
- Serrano, Ana María, conductora. “¿Le conviene a Colombia la reforma tributaria que anunció el gobierno de Gustavo Petro?”. *Visión Colombia* (podcast). 9 de agosto de 2022. Consultado el 31 de enero de 2025. <https://podcasts.apple.com/mx/podcast/visi%C3%B3n-colombia/id1584491187?i=1000575600050>.
- Solimano, Andrés. “Desigualdad persistente en América Latina: perspectiva histórica y experiencias contemporáneas”. *Pensamiento iberoamericano* 11, (2021): 119-27. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8157327>.
- Statista. “Income distribution inequality based on Gini coefficient in Colombia between 2000 and 2023”. Statista, consultado el 11 de mayo de 2025. <https://www.statista.com/statistics/982878/income-distribution-gini-coefficient-colombia/>

- Steinmo, Sven. “The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th century”. *British Journal of Politics and International Relations* 5, no. 2 (2003): 206-36.
- Stezano, Federico. “Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: un análisis crítico de la literatura”. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/143/Rev.1; LC/MEX/TS.2020/38/Rev.1) (2021): 27-9. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46405-enfoques-definiciones-estimaciones-pobreza-desigualdad-america-latina-caribe-un>.
- Suárez, Astrid. “Congreso colombiano hunde reforma laboral de Petro tras nutrida protesta en defensa de las reformas”. AP News, 18 de marzo de 2025. <https://apnews.com/article/colombia-protesta-reformas-petro-laboral-salud-consulta-866d75f219274cd55749802dcc87489d>.
- Tello, Carlos y Domingo Hernández. “Sobre la Reforma Tributaria en México”. *Economía UNAM* 7, vol. 21 (2010). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-952X2010000300003](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2010000300003).
- Tilly, Chris. “The Economic Environmental of Housing: Income Inequality and Insecurity”. En *A Right to Housing: Foundation for a New Social Agenda*, editado por Rachel G. Bratt, Michael E. Stone y Chester Hartman. Temple University Press, 2006.
- Thomson Reuters. “Brazil Tax Reform: Insights, challenges, and opportunities for corporate tax professionals”. Thomson Reuters, consultado el 15 de febrero de 2025. <https://www.thomsonreuters.com/en-us/posts/wp-content/uploads/sites/20/2024/08/2024-Brazil-Tax-Reform-Report.pdf>.
- Unda-Gutiérrez, Mónica. “The Superfluous Congress: Executive Dominance and Business Lobbying in Mexico's 2013 Tax Reform”. *Political Science Faculty Research and Publications* 115 (2021): 93-122. [https://epublications.marquette.edu/polisci\\_fac/115](https://epublications.marquette.edu/polisci_fac/115).
- Valdés Valencia, María Fernanda. “El estallido social y sus implicaciones para la situación tributaria en Colombia”. *Análisis Carolina*, 19 de julio de 2021. [https://doi.org/10.33960/AC\\_23.2021](https://doi.org/10.33960/AC_23.2021).
- Van de Werfhorst, Herman G. y Wiemer Salverda. “Consequences of economic inequality: Introduction to a special issue”. *Research in Social Stratification and Mobility* 30, (2012): 377-87. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rssm.2012.08.001>.

- Vanegas, Santiago. “El Congreso de Colombia aprueba la reforma laboral y Petro retira su “decretazo””: ¿qué cambia para los trabajadores?”. <https://www.bbc.com/mundo/articles/c5y7xv2n27lo>.
- Vargas-Restrepo, Carlos Mario, José David Jiménez López y Julieth Sorany Alzate Giraldo. “Sobre el concepto de reforma tributaria estructural”. *Panorama Económico* 30, no. 1 (2022): 41-60. <https://doi.org/10.32997/pe-2022-4208>.
- Velásquez Loaiza, Melissa. “La Colombia que deja Iván Duque: desafíos, fracasos y logros.” CNN Latinoamérica, 6 de agosto de 2022. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/08/06/colombia-deja-ivan-duque-violencia-desafios-logros-orix/>.
- Wills, María Emma. “Petro y la movilización ciudadana: ¿Promesa o peligro?”. Razón Pública, 14 de agosto de 2022. <https://razonpublica.com/petro-la-movilizacion-ciudadana-promesa-peligro/>.
- World Bank. “Metadata Glossary”, DataBank. Consultado el 19 de noviembre de 2024. <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/gender-statistics/series/SI.POV.GINI>.
- Yáñez Henríquez, José. “Elementos a considerar en una reforma tributaria”. *Centro de Estudios Tributarios*, no. 6 (2012): 213-50. <https://revistaestudiostributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/41117>.
- Zepeda Gil, Raúl. “Organised Violence, Inequality and Work: Violence specialists as Classed Occupation”. *Critical Sociology* (2024): 1-21. <https://doi.org/10.1177/08969205241296501>.

## Apéndice

### 1. Personas entrevistadas

Nombre completo	Institución de origen	Fecha de realización
Carlos Brown Solá	OXFAM México	26 de marzo de 2024
Fabián Rodolfo Acosta Sánchez	Universidad Nacional de Colombia (UNAL)	20 de febrero de 2025
Germán Peña	Universidad EAFIT	24 de abril de 2025
José Antonio Ocampo	Exministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia	19 de febrero de 2025
Jéssica Valenzuela	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	23 de octubre de 2023 / 4 de febrero de 2024
Werner López	El Colegio de México	13 de septiembre de 2024

### 2. Instrumento para las entrevistas

Actor	Preguntas base
Miembros de la coalición	<p>Objetivo: saber por qué y cómo promovieron la reforma tributaria.</p> <p>Preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ¿Por qué? ¿Por qué una reforma tributaria, y por qué una progresiva?</li> <li>● ¿Por qué en ese momento y no en otro? ¿Tenían mucho tiempo planeándolo o surgió durante la campaña?</li> <li>● ¿Qué? ¿Qué intereses tenían con esta reforma?</li> <li>● ¿Cómo? ¿Qué estrategias utilizaron?</li> <li>● ¿Cuáles fueron los principales obstáculos? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Retomar el tema de la oposición por parte de las petroleras porque decían que se iba a desincentivar la inversión.</li> </ul> </li> <li>● ¿Hay algo que hubieran hecho diferente?</li> </ul>

Partidos políticos opositores	<p>Objetivo: conocer el razonamiento de sus posturas sobre la reforma.</p> <p>Preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál fue su reacción sobre la reforma tributaria de 2022? ¿Por qué?</li> <li>• ¿Actuaron como coalición?</li> <li>• ¿Había coordinación entre el empresariado?</li> <li>• Estrategias: argumentos,</li> </ul>
Empresarios	<p>Objetivo: conocer el razonamiento de sus posturas sobre la reforma.</p> <p>Preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál fue su reacción sobre la reforma tributaria de 2022? ¿Por qué?</li> <li>• ¿Había coordinación entre el empresariado, o hubo quienes sí apoyaban la reforma?</li> <li>• ¿Cuáles eran sus intereses con las negociaciones sobre la reforma?</li> <li>• ¿Qué estrategias utilizaron para promover sus intereses respecto a la reforma/política tributaria?</li> <li>• ¿Hubo un cambio en su postura? ¿Por qué?</li> <li>• ¿Hay algo que hubieran hecho diferente?</li> </ul>
Sociedad civil	<p>Objetivo: conocer su papel en el respaldo a la candidatura de Petro y a sus políticas.</p> <p>Preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Por qué decidieron respaldar la candidatura de Petro?</li> <li>• ¿Cuál era el ambiente político tomando en cuenta al empresariado respecto a Petro?</li> </ul>

### 3. Fuentes de consulta para la revisión hemerográfica

#	Tipo	Nombre
1	Periódico	Ámbito Jurídico
2	Periódico	Anadolu Ajansi
3	Periódico	Analdex
4	Periódico	AP News
5	Periódico	Asociación Colombiana de Minería
6	Periódico	BBC News
7	Periódico	BBC News Mundo
8	Video	BDO en Colombia
9	Periódico	Bloomberg
10	Gobierno	Canal Institucional

11	Sitio web	Centro Democrático
12	Periódico	CNN en español
13	Periódico	CNN Latinoamérica
14	Periódico	Congreso de la República de Colombia
15	Artículo	Cuadernos de Administración
16	Periódico	Derechos y Política Fiscal
17	Periódico	Diario del Huila
18	Sitio web	Digidata de Colombia
19	Periódico	Directorio Legislativo
20	Periódico	El Colombiano
21	Periódico	El Espectador
22	Periódico	El Mundo
23	Periódico	El País
24	Sesiones del congreso	El Tiempo
25	Periódico	Expansión
26	Periódico	France24
27	Sesiones del congreso	Humana Radio
28	Periódico	Infobae
29	Periódico	Instituto Anticorrupción
30	Video	Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA)
31	Sitio web	J del Rio
32	Periódico	La República
33	Entrevista	Letras Libres
34	Periódico	Más Colombia
35	Gobierno	Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia
36	Entrevista	NotiCentro CM&
37	Periódico	Noticias Caracol
38	Artículo	Nueva Sociedad
39	Periódico	Portafolio
40	Periódico	Periódicos Caracol
41	Sitio web	Politécnico Grancolombiano
42	Periódico	Prensa Cambio Radical
43	Sesiones del congreso	Presidencia de Gustavo Petro
44	Periódico	Razón Pública
45	Periódico	Redacción RPP
46	Entrevista	Redacción NTN24
47	Periódico	Redacción W Radio Colombia

48	Representante	Representante Óscar Darío Pérez Pineda
49	Periódico	RTVE
50	Periódico	Semana Periódicos
51	Gobierno	Senado de la República de Colombia
52	Periódico	Taxlatam
53	Periódico	The Associated Press
54	Sitio web	Valora Analitik
55	Podcast	Visión Colombia