

Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia

2021

Seguimiento y análisis
de políticas públicas en Colombia

2021

Editor
Johann Julio Estrada
Universidad Externado de Colombia

ISSN: 2357-6227

© 2022, Universidad Externado de Colombia
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (57-1) 342 02 88
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: febrero del 2022

Asistente editorial: Luz Adriana Gómez Gómez
Corrección de estilo: María Carolina Ochoa G.
Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Composición: Álvaro Rodríguez
Impresión y encuadernación: Digiprint Editores SAS
Tiraje de 1 a 1000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

Contenido

Presentación	7
<i>Johann Julio Estrada</i>	
Primera sección. Respuestas de políticas públicas en el marco de la pandemia	
COVID-19: ¿cambió la estrategia de gestión de la deuda de Colombia?, periodo marzo 2020-julio 2021	13
<i>Mauricio Avellaneda-Hortúa</i>	
<i>Germán Forero-Laverde</i>	
Efectos de las iniciativas de política pública sobre la operatividad policial en Colombia en medio de la emergencia sanitaria	39
<i>Andrés Macías Tolosa</i>	
<i>Paula Ariza</i>	
Violencia de género y respuesta de políticas públicas durante la pandemia por COVID-19	61
<i>Karen Marriner</i>	
Posicionamiento mediático de Claudia López en su gestión pública de la COVID-19	77
<i>Shameel Thahir Silva</i>	
Aprendizajes y retos en la educación frente a la pandemia COVID-19	91
<i>Héctor Heraldo Rojas-Jiménez</i>	
<i>Lady Johanna Peñaloza-Farfán</i>	
<i>Daniel Alfonso-Urrea</i>	
<i>María Paula Acosta Andrade</i>	

Situación de las niñas y los niños en la ciudad de Bogotá durante la pandemia por COVID-19: retos y respuestas gubernamentales 125

Karen Marriner

María Fernanda Mendoza

Segunda sección. Ejercicios de políticas públicas en la clase de métodos de análisis de política pública

De la universidad al Congreso: la historia de nuestra política de empleo juvenil 147

Yaroslav Delgado

Eduardo Piñeros

Alta evasión de impuestos nacionales en Colombia - *Policy memo* 163

Any Andrea Benítez Duarte

Paula Andrea Cogollo Guerra

María Paula Roa González

Ramón Andrés De Los Ríos Rodríguez

David Felipe Solano López

Marx Engels Vega Rodado

Ximena Tatiana Villalobos Bustos

Presentación

En esta, la novena edición del *Anuario de seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia 2021*, se presentan algunas de las diferentes posiciones que se han tomado en materia de políticas públicas con ocasión de la emergencia sanitaria derivada de la COVID-19.

En esta oportunidad, el anuario reflexiona sobre el comportamiento de algunas de las políticas públicas en el país, sus ajustes, novedades y respuestas registradas en el marco de la emergencia sanitaria. Se observan los principales cambios realizados, las lógicas de adaptación o la transformación de estas, así como la capacidad de los tomadores de decisión para abordar la pandemia de la COVID-19 y la transición hacia un contexto de nueva normalidad. El análisis y el seguimiento de políticas públicas emerge como una herramienta útil para comprender el proceso de toma de decisiones en contextos de incertidumbre y riesgo.

Los artículos de la presente edición exponen varias reflexiones sobre acciones de política pública del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales, llevadas a cabo en el marco de la pandemia de la COVID-19 y dirigidas a afrontar situaciones de diversa índole. Igualmente, por primera vez en el anuario se presentarán algunos trabajos finales realizados en los cursos de métodos de análisis, diseño e implementación de políticas públicas, impartidos en los posgrados en gobierno de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

La primera sección del *dossier* destaca, en sus tres primeros artículos, las reacciones que en materia de políticas públicas se han podido observar en el nivel nacional. En el primer artículo del anuario, Mauricio Avellaneda y Germán Forero analizan la forma como se comportó la política macroeconómica del Gobierno nacional durante la etapa más crítica de la pandemia. Los autores analizan el rol de la deuda pública como instrumento financiero para soportar los gastos inesperados que la crisis de la COVID-19 trajo consigo, y los hallazgos se centran en observar el impacto de la pandemia en el portafolio de endeudamiento nacional. En el segundo artículo, Andrés Macías y Paula Ariza revisan y analizan las acciones que en materia de seguridad el Gobierno nacional debió afrontar a raíz de la pandemia, así como las diversas

implicaciones que trajo para las fuerzas del orden público un contexto de crisis social y económica como el que atravesaba el país cuando inició la pandemia.

La pandemia de COVID-19 ha mostrado cómo ciertas medidas para contener el contagio han tenido efectos diferenciados en diversos grupos poblacionales, en especial efectos negativos para quienes pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad. Karen Marriner busca contestar, en el tercer artículo del anuario, dos preguntas cruciales: ¿de qué manera la COVID-19 afecta a las mujeres como grupo vulnerable?, y ¿cuál ha sido el enfoque de las medidas institucionales para combatir la violencia basada en género en esta coyuntura? Así, identifica un panorama de las iniciativas que los gobiernos locales están impulsando para responder a algunas de las necesidades de las mujeres durante la emergencia de salud pública.

Igualmente, en esta oportunidad el anuario presenta tres análisis de temáticas relativas a la ciudad de Bogotá, todas ellas bajo la perspectiva de la acción pública derivada de la pandemia de la COVID-19 desde la óptica territorial. En primera instancia, Shameel Thahir analiza las diversas posiciones asumidas por la alcaldesa Claudia López frente a los medios de comunicación nacionales e internacionales sobre la pandemia de la COVID-19, entre diciembre de 2019 y mayo de 2021. La autora analiza la imagen mediática que la alcaldesa buscó proyectar en medio de la emergencia, en el marco del primer año de su gobierno en Bogotá. Por su parte, Héctor Rojas, Lady Peñaloza, Daniel Urrea y María Paula Acosta analizaron las decisiones de política pública que fueron establecidas desde las secretarías de Educación de Ibagué y Bogotá, y su consiguiente aplicación en la Universidad de Ibagué, la Universidad del Tolima y la Universidad Externado de Colombia, a fin de reconocer los aprendizajes de las tres universidades en el segundo semestre de 2020. Se consideraron los posibles escenarios de transición en pospandemia, los cambios realizados, así como los retos asumidos en materia de infraestructura, diseños pedagógicos y la combinación entre la presencialidad y la virtualidad.

De igual forma, en esta sección Karen Marriner y María Fernanda Mendoza analizan la implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en la ciudad de Bogotá, y se enfocaron principalmente en cómo esta se adaptó al contexto de la pandemia. Para ello, exploran los informes de rendición de cuentas de la Alcaldía Mayor de Bogotá y los documentos publicados por la Secretaría Distrital de Integración Social, así como otro tipo de compendio de datos de instituciones como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y las organizaciones no gubernamentales, a fin de indagar las principales medidas adoptadas hasta el momento.

En la segunda sección del *dossier*, se presentan por primera vez dos casos destacados provenientes de la clase de métodos de análisis, diseño e implementación de políticas públicas. Uno de estos casos consiguió influenciar el proceso de toma de decisiones públicas al ser utilizado para nutrir el proceso de elaboración del proyecto de Ley 227 de 2021 (“Por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar la empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones”). En este artículo, Yaroslav Delgado y Eduardo Piñeros abordan las acciones propuestas en el proyecto de ley dentro del marco de la pandemia, las cuales tuvieron origen en el *policy memo* presentado como trabajo final de la clase de métodos.

El segundo y último ejercicio de esta sección es un fiel exponente de los trabajos realizados en el marco de la clase, y aplica el enfoque instrumental del análisis de políticas públicas para aportar soluciones de políticas públicas en el marco del ciclo de política. En esta oportunidad, destacamos el ejercicio realizado por Any Benítez, Paula Cogollo, María Paula Roa, Marx Engels Vega, Ramón De Los Ríos, David Solano y Ximena Villalobos, quienes estudian el problema de la alta evasión de impuestos nacionales en el territorio colombiano. En este artículo, el lector podrá observar las partes que componen un *policy memo* de política pública, así como la impronta que desde la Universidad Externado de Colombia se pretende imprimir en los estudiantes de temáticas asociadas a la realidad nacional.

Johann Julio Estrada

**Primera sección. Respuestas de políticas públicas
en el marco de la pandemia**

COVID-19: ¿cambió la estrategia de gestión de la deuda de Colombia?, periodo marzo 2020-julio 2021

MAURICIO AVELLANEDA-HORTÚA¹
GERMÁN FORERO-LAVERDE²

INTRODUCCIÓN

La deuda pública ha sido el principal instrumento financiero para soportar gastos inesperados y sustanciales en los que debe incurrir el Estado ocasionalmente: guerras, hambrunas, epidemias o catástrofes naturales (Goetzmann, 2016). Este ha sido el caso de la pandemia de COVID-19. La deuda pública se ha convertido en uno de los mecanismos a los que diferentes Gobiernos han acudido para paliar la crisis social y económica sobreviniente³. Como lo indica la tabla 1, Colombia no es la excepción.

En el caso de Colombia, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) muestra el impacto de la crisis de la COVID-19 en el endeudamiento del Gobierno nacional Central (GNC), evaluado en términos del PIB. Así, por ejemplo, mientras el MFMP de 2019 estimó la deuda para 2020 en 49,9% (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP], 2019), el MFMP 2020 la cifró en 60,5% (MHCP, 2020a). Este incremento de 10,6 puntos porcentuales en la participación de la deuda sobre el producto constituye una sorpresa que corresponde al choque exógeno causado por el paro súbito de la

-
- 1 Magíster en Finanzas de la Universidad Externado de Colombia y magíster en Administración de la Universidad de Los Andes. Docente investigador, CIPE-ODEON, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [mauricio.avellaneda@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-3912-8680]
 - 2 Ph.D. en Historia Económica de la Universidad de Barcelona. Director Financiero de la Universidad Externado de Colombia. Docente investigador, CIPE-ODEON, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [german.forerol@uexternado.edu.co].
 - 3 Mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020, el ejecutivo declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

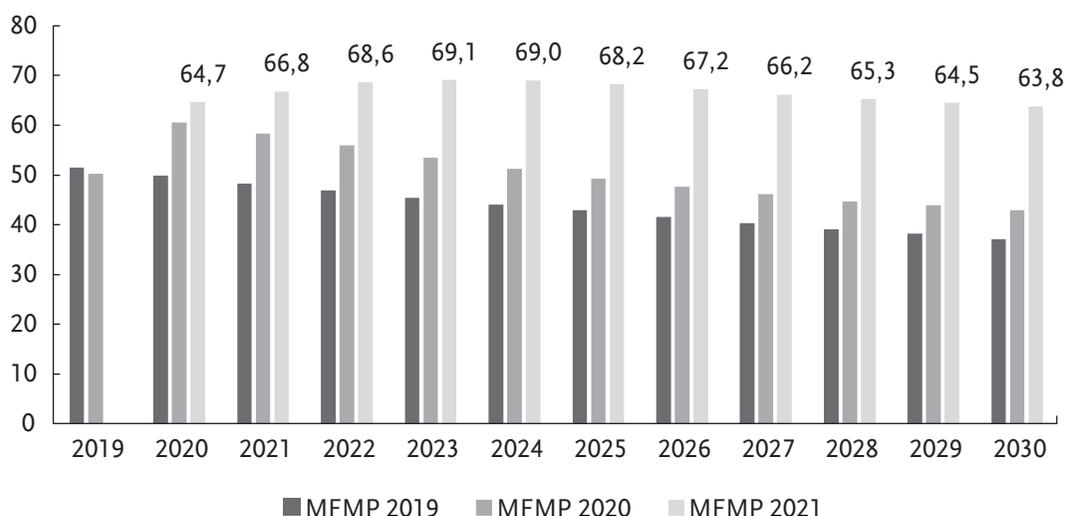
Tabla 1. Endeudamiento en términos del PIB, cifras en porcentaje (%)

Tipo de economía	2019	2020	2021*	2026*
Global	83,7	97,3	98,9	99,3
Economías avanzadas	103,8	120,1	122,5	121,1
Economías emergentes y de ingreso medio	54,7	64,4	65,1	73,2
Colombia	52,3	62,8	64,2	57,2
Países de bajos ingresos	44,3	49,5	48,6	45,7
Productores de petróleo	45,5	58,8	56,2	53,9

*Estimado.

Fuente: elaboración propia a partir de Table 1.2 General Government Debt, 2016-26 (International Monetary Fund [IMF], 2021, p. 4) y Table A15. Emerging Market and Middle-Income Economies: General Government Gross Debt, 2012-26 (IMF, 2021, p. 81).

actividad económica global. El MFMP 2021 augura que para 2021 el endeudamiento alcanzará 66,8%, registro que continuará en aumento hasta alcanzar un máximo de 69,1% en 2023 (MHCP, 2021a). Como lo muestra la figura 1, el endeudamiento para 2030 aumentará en poco más de 25 puntos porcentuales, al pasar de 37,1% (MHCP, 2019) a 63,8% (MHCP, 2021a), estimaciones superiores a las del Fondo Monetario Internacional-FMI (IMF, 2021).

Figura 1. Deuda bruta del GNC (% PIB)

Fuente: elaboración propia a partir del MFMP 2019 (MHCP, 2019, p. 305), MFMP 2020 (MHCP, 2020a, p. 299) y MFMP 2021 (MHCP, 2021a, p. 252).

Este aumento en el endeudamiento público no ha pasado desapercibido; al contrario, ha tenido impactos contundentes en el mercado de valores y en la percepción de los agentes. Para agosto de 2021, dos de las tres agencias calificadoras de riesgo más

reconocidas (Fitch Ratings, Moody's Investor Services y s&P Global Ratings) degradaron la calificación de la deuda colombiana a largo plazo en moneda extranjera a la categoría de riesgo especulativo⁴. La agencia s&P, en decisión del 19 de mayo de 2021, redujo la calidad crediticia de BBB- (perspectiva negativa) a BB+ (perspectiva estable) por la expectativa de “un ajuste fiscal más gradual y prolongado en el contexto de los desafíos derivados de la pandemia” (MHCP, 2021b). Por su parte, la agencia Fitch, el 1 de julio de 2021, disminuyó la calificación soberana de BBB- (perspectiva negativa) a BB+ (perspectiva estable) y justificó su decisión por el “aumento del déficit fiscal y la deuda pública, así como por la incertidumbre sobre su evolución en el mediano plazo” (MHCP, 2021c, p. 1). En cuanto a Moody's, vale la pena señalar que el 3 de diciembre de 2020 mantuvo la evaluación de Colombia en la categoría de grado de inversión en la escala Baa2 (dos escalones sobre la escala de riesgo especulativo); sin embargo, modificó la perspectiva de estable a negativa. Lo anterior se dio como consecuencia de “los mayores riesgos económicos y fiscales derivados de la pandemia y su impacto en la trayectoria del déficit fiscal y la deuda pública” (MHCP, 2020b). Luego, Moody's señaló que, una vez haga tránsito en el Congreso la reforma tributaria, emitirá su veredicto (*El Nuevo Siglo*, 27 de julio de 2021). Al respecto, vale señalar que el 20 de julio de 2021 el ministro de Hacienda y Crédito Público, José Manuel Restrepo Abondado, radicó ante el Congreso el proyecto de reforma tributaria que se identificó como Proyecto de Inversión Social (MHCP, 2021d).

En este estado, vale la pena recordar que a raíz del “papel que puede desempeñar la gestión de la deuda pública para ayudar a los países a hacer frente a las perturbaciones económicas y financieras” (Fondo Monetario Internacional [FMI] y Banco Mundial [BM], 2002, p. 4), el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) encargó al FMI y al Banco Mundial (BM) preparar una guía para la gestión de la deuda pública, documento que se denominó “Directrices para la gestión de la deuda pública” (FMI y BM, 2001). Luego de la Crisis Financiera Global de 2008, los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales del G-20 solicitaron en 2013 al FMI y al BM actualizar las directrices, modificaciones que se presentaron en el documento

4 Las agencias calificadoras de riesgo emiten valoraciones sobre la capacidad de pago de los emisores de deuda. Estas calificaciones, que pueden ubicarse en una escala de va desde AAA hasta DDD, se dividen en dos grandes grupos. La parte superior de la escala corresponde al grado de inversión. En este grupo, caben todos aquellos países cuya deuda tiene una alta probabilidad de ser repagada. Contrariamente, en la parte inferior de la escala, denominada de riesgo especulativo, se clasifican todos aquellos países cuya deuda tiene una mayor probabilidad de impago. Muchos inversionistas institucionales a escala global tienen restringidas sus inversiones admisibles a aquellas que cuentan con una calificación de riesgo de crédito dentro del primer grupo. Así, un demérito de la calificación a riesgo especulativo puede representar una salida masiva de capitales y, consecuentemente, una devaluación del tipo de cambio.

“Directrices revisadas para la gestión de la deuda pública” (FMI y BM, 2014). Como lo indica la guía:

[...] la gestión de la deuda pública consiste en establecer y aplicar una estrategia para administrar la deuda del gobierno con el objeto de conseguir el monto de financiamiento necesario al menor costo posible en el mediano a largo plazo, en consonancia con un nivel de riesgo prudente. (FMI y BM, 2014, p. 13)

Este mandato es consistente con la idea de minimizar la probabilidad de impago de la deuda a largo plazo, pues el costo financiero de la deuda viene asociado a varios factores: el plazo de pago de la obligación, la moneda en que está denominada, la tasa en la que se causan los intereses y el riesgo que la deuda comporta para la estabilidad del flujo de caja del emisor. Al mantener todo lo demás constante, mientras mayor sea el riesgo de la deuda, más difícil será su pago y, por lo tanto, mayor será la rentabilidad que demandan los inversionistas (Bebczuk, 2003).

Por lo que se refiere a la estructuración de la deuda, la guía destaca que los portafolios de deuda mal estructurados —ya sea en cuanto a plazo, moneda o tasa de interés— “han sido factores importantes que han inducido o propagado las crisis económicas en muchos países del mundo” (FMI y BM, 2014, p. 14). Además, no sobra advertir que la gestión de la deuda “no puede reemplazar a unas políticas macroeconómicas y fiscales sólidas y, por sí sola, no basta para garantizar que el país estará protegido frente a las perturbaciones económicas y financieras” (FMI y BM, 2002, p. 7).

En Colombia, con la Ley 1450 del 16 de junio de 2011 el Congreso expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad Para Todos, y el art. 257 encargó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) delinear y ejecutar la Estrategia de Mediano Plazo de Gestión de la Deuda (EMGD), mejor conocida como Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo (EGDMP). Dicha estrategia tendrá por objeto:

[...] definir las directrices sobre la estructura del portafolio global de la deuda pública, propender por la financiación adecuada de las apropiaciones presupuestales del Gobierno Nacional, disminuir el costo de la deuda en el mediano plazo bajo límites prudentes de riesgo y, contribuir en el desarrollo del mercado de capitales. (Ley 1450 de 2011, p. 82)

Para cumplir lo anterior, durante el primer gobierno del presidente Santos Calderón (2010-2014), el MHCP publicó en marzo de 2013 la EGDMP 2013-2018 (MHCP, 2013). En ella se definieron las características que debería tener el portafolio de deuda de

la nación en cuanto a los siguientes cinco parámetros: i) tipo de deuda (interna y externa), ii) tasa de interés (fija y variable), iii) moneda (local y extranjera), iv) fuente (bonos y préstamos) y v) vida media (deuda interna, externa y total). Luego, durante la administración del presidente Duque Márquez (2018-2022), el MHCP publicó en agosto de 2018 la EGDMP 2018-2022 (MHCP, 2018).

Teniendo presente lo anterior, este escrito busca verificar si el portafolio de deuda de la nación, evaluado a partir de los parámetros antes mencionados, presentó cambios con ocasión de la crisis de la COVID-19. La estrategia de identificación, eminentemente cuantitativa, tiene dos partes. En primer lugar, se evaluarán los cambios más relevantes en el portafolio de deuda pública del GNC a mediano plazo comparando su composición en dos periodos consecutivos (2013-2018 y 2018-2021). En segundo lugar, se busca caracterizar el comportamiento de los mismos indicadores durante dos periodos consecutivos (octubre 2018-febrero 2020 y marzo 2020-julio 2021). El supuesto subyacente es que el inicio de la pandemia marcó un cambio estructural en la tendencia de las cinco series, que se podrá comprobar por las diferencias en sus medias. Como fuente de información, se utilizaron los reportes que mensualmente publica el MHCP relacionados con el endeudamiento del GNC.

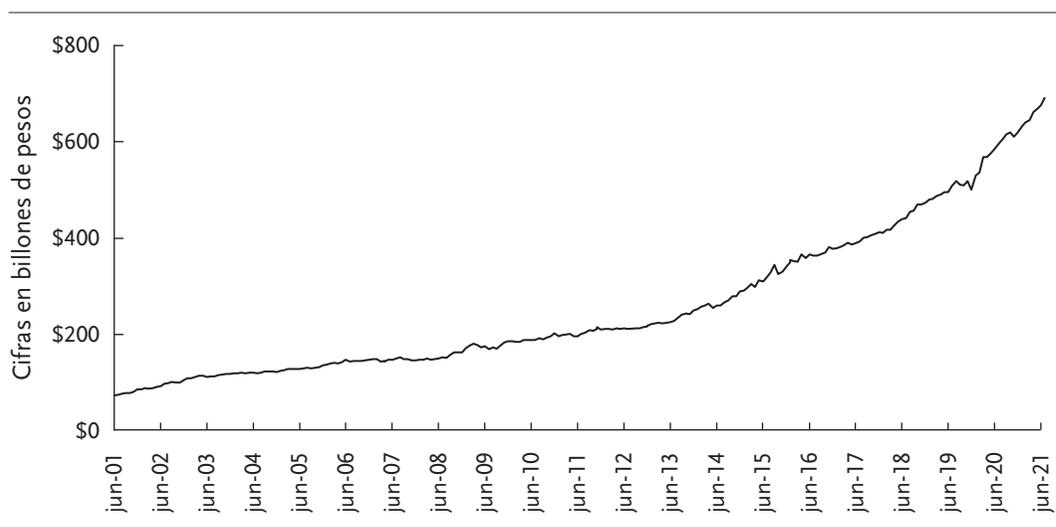
Como principal resultado, se encuentra que la pandemia de la COVID-19 aceleró las tendencias de recomposición del portafolio de deuda pública del GNC. Así como se presentó un aumento en la diversidad de las fuentes de endeudamiento (mayor acceso a organismos multilaterales de crédito en detrimento de la financiación mediante bonos TES y bonos externos), también se incrementó la concentración en deuda externa, denominada en moneda extranjera, a tasa fija. Además, la mayor parte de las obligaciones pactadas a tasa variable fueron convertidas a tasa fija. En cuanto a la vida media de la deuda total, se tiene que su aumento se explica por el incremento en la vida media de la deuda nacional. La vida media de la deuda externa se mantuvo sin cambios.

Además de esta introducción que fija su propósito, este escrito consta de tres secciones. La primera sección muestra la evolución del endeudamiento del GNC para la mayor parte de lo corrido del siglo XXI. La segunda sección se ocupa de presentar el comportamiento de la deuda para cada uno de los parámetros antes mencionados, comparando en particular su comportamiento durante la vigencia de la EGDMP 2013-2018 y lo corrido para la EGDMP 2018-2022. La tercera sección busca evaluar si desde el punto de vista estadístico se advierte algún cambio en el comportamiento de los parámetros relacionados con tipo de deuda, tasa de interés, moneda, fuente y vida media de la deuda del GNC para los periodos octubre 2018-febrero 2020 y marzo 2020-julio 2021. Por último, se exponen algunas consideraciones finales.

1. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DEL GNC

La figura 2 muestra que, en los últimos veinte años, el endeudamiento del GNC pasó de 73,1 billones de pesos (junio 2001) a 690,6 billones de pesos (julio 2021). Lo anterior implica un crecimiento mensual compuesto de 0,94 % superior al crecimiento mensual compuesto del índice de precios al consumidor (IPC), que para el periodo en referencia aumentó 0,36 %. Esto significa que el endeudamiento ha crecido en términos reales a una tasa de crecimiento estable a lo largo del periodo.

Figura 2. Endeudamiento nominal del GNC, cifras en billones de pesos, junio 2001-julio 2021



Fuente: elaboración propia a partir del reporte Saldo de la Deuda Bruta GNC, julio de 2021, que hace parte del informe *Datos históricos de la deuda del GNC* (MHCP, 2021e).

Al considerar la evolución del endeudamiento en términos reales para los periodos presidenciales Uribe Vélez (2002-2010), Santos Calderón (2010-2018) y lo corrido de Duque Márquez (2018-2021) (tabla 2), se observa que la diferencia entre el crecimiento mensual compuesto tanto de la deuda como del IPC, que se redujo durante la gestión Uribe Vélez (0,27 %), aumentó en la administración Santos Calderón (0,57 %), en especial durante su segundo periodo, crecimiento que se aceleró durante lo corrido del gobierno Duque Márquez (0,98 %).

En términos del PIB, el endeudamiento del GNC (figura 3) que se ubicó para 2003 en 46,1 % presentó luego una tendencia descendente con ligeros retrocesos hasta 2012 cuando alcanzó 34,6 %. A partir de allí, inició una tendencia creciente que llevó el endeudamiento para 2019 al 50,3 %, registro que se ubicó para 2020 en 64,7 %.

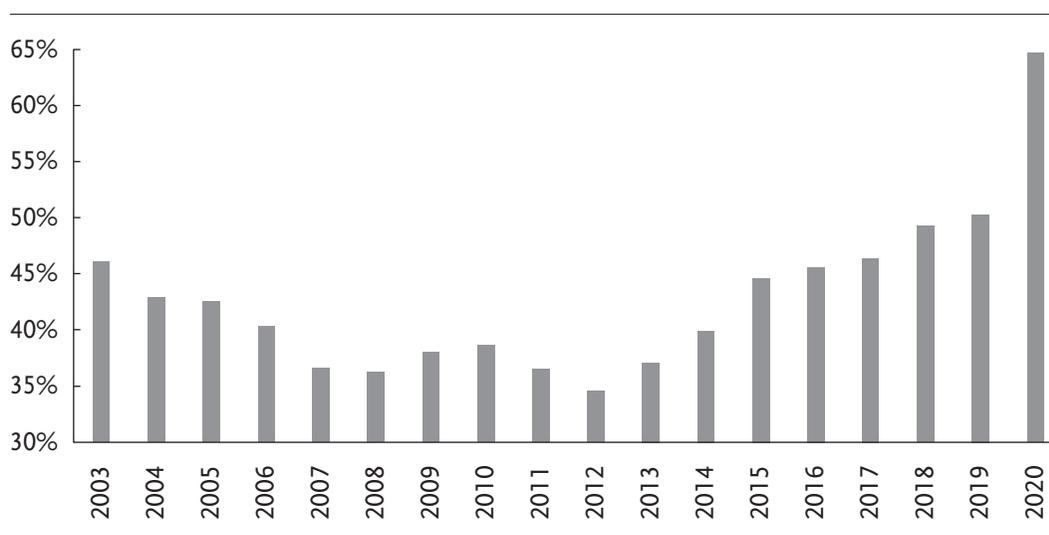
Tabla 2. Comparativo del crecimiento mensual compuesto del endeudamiento del GNC e IPC, cifras en porcentaje

Administración	Periodo presidencial			Periodo total		
	Deuda	IPC	Margen	Deuda	IPC	Margen
Uribe Vélez (2002-2006)	0,80	0,46	0,34			
Uribe Vélez (2006-2010)	0,58	0,38	0,20	0,69	0,43	0,27
Santos Calderón (2010-2014)	0,68	0,24	0,44			
Santos Calderón (2014-2018)	1,11	0,40	0,70	0,89	0,32	0,57
Duque Márquez (2019-2019)	1,25	0,27	0,98	1,25	0,27	0,98

Fuente: elaboración propia a partir de *Datos históricos de la deuda del GNC* (MHCP, 2021e) y del Índice de Precios al Consumidor que publica el Banco de la República (2021).

Así las cosas, se identifica que si bien el endeudamiento público se disparó durante 2020, esto hace parte de un proceso de mayor endeudamiento que inició en 2013, justo después de un periodo estable de endeudamiento entre 2007 y 2012.

Figura 3. Endeudamiento del GNC (% del PIB), periodo 2002-2020



Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en el “Gráfico 2.3 Deuda del GNC (%PIB) periodo 2003-2014” (MHCP, 2015, p. 53) y en el “Gráfico 40 Deuda bruta y neta del GNC (%PIB)” (MHCP, 2021a, p. 125).

2. INDICADORES DEL PORTAFOLIO DE LA DEUDA DEL GNC

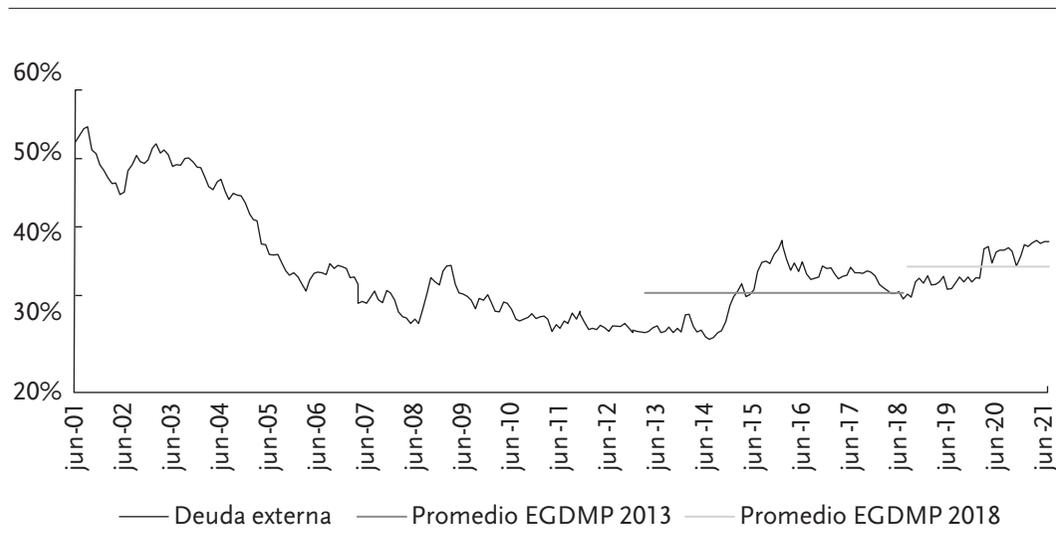
Tanto la EGDMP 2013-2018, que estuvo vigente para el periodo marzo 2013-julio 2018 (MHCP, 2013), como la EGDMP 2018-2022, con vigencia desde agosto de 2018 (MHCP, 2018), definieron que para estructurar el portafolio de la deuda pública de la Nación tendrían presentes los siguientes cinco parámetros: tipo de deuda, tipo de interés, tipo de moneda, tipo de fuente y vida media.

2.1 Tipo de deuda

En este parámetro, la deuda se clasifica entre interna y externa. La figura 4 muestra el comportamiento de la deuda externa como proporción del endeudamiento del GNC para el periodo junio 2001-julio 2021, lapso en el que esta se ubica, en promedio, en 35,54% del total del endeudamiento. La participación máxima de la deuda externa ocurrió en septiembre de 2001 (53,29%) y el mínimo ocurrió en julio de 2014 (26,69%). Al comparar lo sucedido mientras estuvo vigente la EGDMP 2013-2018 y la EGDMP 2018-2022, se tiene que para el periodo marzo 2013-julio 2018 la deuda externa representó en promedio el 32,48% de la deuda total y para el periodo agosto 2018-julio 2021 se situó en 35,73%. El aumento en la participación de la deuda externa implica una mayor exposición ante incrementos en la tasa de cambio.

Así, por ejemplo, la EGDMP 2018-2022 indica que “el incremento de los últimos cinco años [2012-2017] del saldo de la deuda externa, reexpresado en pesos, se explica en un 54% (44 billones de pesos) por efecto de depreciación en la tasa de cambio” (MHCP, 2018). En forma adicional, el MFMP 2021 indica que para 2020 la deuda del GNC aumentó 14,5%, incremento cuyo 0,9% se explica por la diferencia en el cambio. Además, para 2021 se espera que el endeudamiento en términos del PIB sea 66,8% con un crecimiento del 2,0%; de este aumento, 1,2% se debe al tipo de cambio (MHCP, 2018).

Figura 4. Tipo de deuda: deuda externa, junio 2001-julio 2021



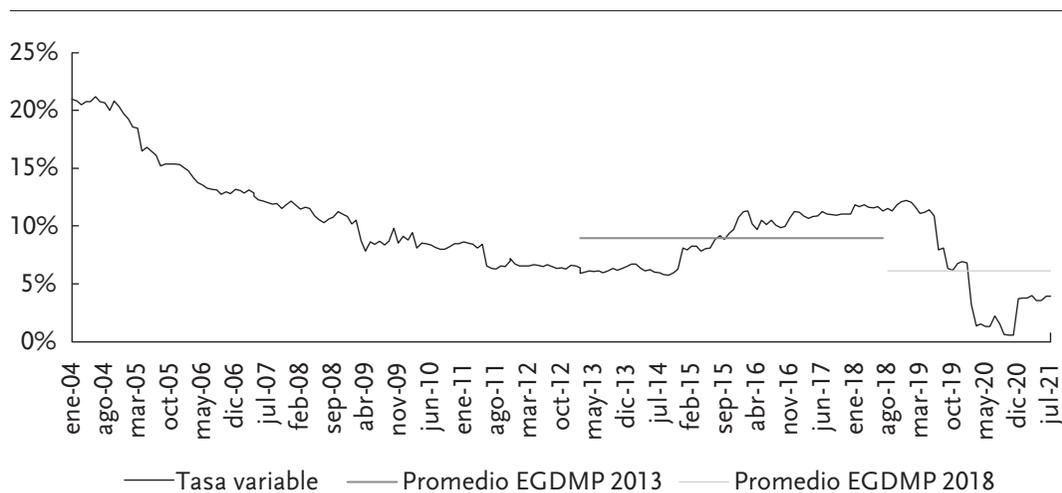
Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda GNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHCP, 2021e).

Una de las preguntas que ha intrigado a economistas de todas las corrientes de pensamiento, desde finales del siglo xx, ha sido por qué un país elegiría endeudarse en una moneda diferente de aquella que es de curso legal y forzoso en su territorio. Esta literatura, denominada ‘del pecado original (*original sin*)’, ha identificado que el endeudamiento externo es el mecanismo obligado para países que tienen mercados internos pequeños o que son economías con un amplio mercado exportador que garantiza que tendrán ingresos en moneda extranjera (Eichengreen y Hausmann, 1999; Eichengreen y Sussman, 2000). En el caso de Colombia, los dos fenómenos son ciertos: en primer lugar, el mercado de deuda doméstico se encuentra saturado de papeles del gobierno, y en segundo lugar, el *boom* de los hidrocarburos durante el primer periodo del gobierno Santos Calderón garantizó ingresos suficientes en moneda extranjera para pagar el servicio de la deuda en el exterior. No en vano el tipo de cambio peso-dólar estuvo por debajo de dos mil pesos a mediados de 2014.

2.2 Tasa de interés

Tiene que ver con el tipo de tasa de interés, fija o variable, a la que se contrata la deuda. La figura 5 presenta el comportamiento de la deuda como proporción del endeudamiento del GNC, que se pacta a tasa variable para el periodo enero 2004-julio 2021, lapso para el cual en promedio la participación de la deuda a tasa variable alcanzó 9,86%. En dicho periodo, la participación máxima de la deuda a tasa variable se dio en junio de 2004 (21,21%) y la mínima tuvo lugar en noviembre de 2020 (0,56%). Al contrastar lo sucedido mientras la EGDMP 2013-2018 estuvo vigente con

Figura 5. Tipo de interés: tasa variable, enero 2004-julio 2021



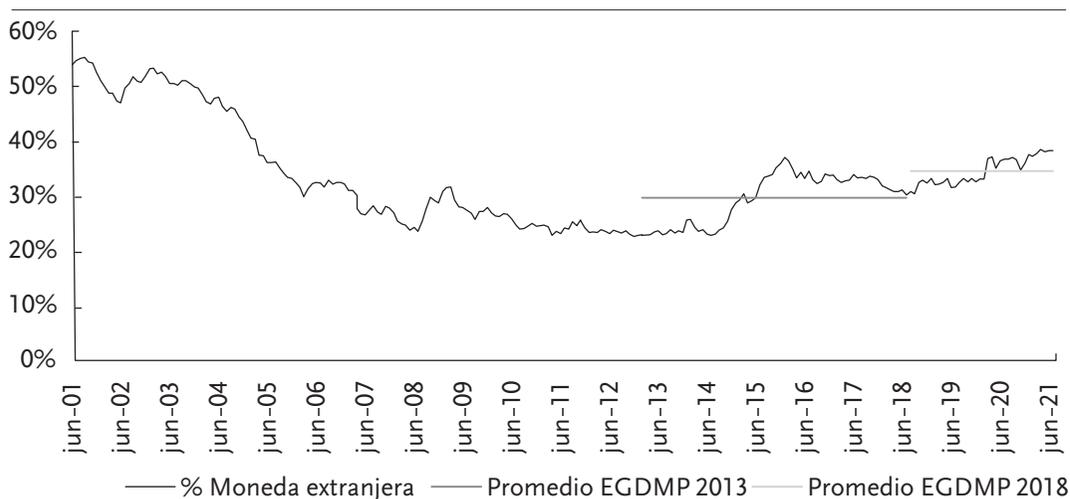
Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda GNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHCP, 2021e).

lo sucedido durante la vigencia de la EGDMP 2018-2022, se tiene que mientras para el periodo marzo 2013-julio 2018 la deuda a tasa variable representó en promedio el 8,94% del endeudamiento total, para el periodo agosto 2018-julio 2021 se situó en 6,13%. Desde julio de 2019, la participación de la deuda a tasa variable es inferior a dos dígitos. Esta disminución implica un menor riesgo ante incrementos en las tasas internacionales.

2.3 Tipo de moneda

Clasifica la deuda por tipo de moneda: nacional o extranjera. En moneda nacional, se incluye la deuda que se adquiere tanto en unidades de valor real (UVR) como en pesos. En moneda extranjera, se encuentra la deuda que se contrata en dólares estadounidenses, euros y yenes. Como lo indica la figura 6, el endeudamiento en moneda extranjera, periodo junio 2001-julio 2021, como proporción de la deuda total se ubicó en promedio en 33,58%. Para dicho periodo, la participación máxima de la deuda en moneda extranjera se dio en septiembre de 2001 (55,31%) y la mínima tuvo lugar en diciembre de 2012 (22,89%). Al comparar el monto del endeudamiento externo mientras estuvo vigente la EGDMP 2013-2018 con la EGDMP 2018-2022, se tiene que mientras para el periodo marzo 2013-julio 2018 el endeudamiento en moneda extranjera representó en promedio el 29,94% de la deuda total, para el periodo agosto 2018-julio 2021 se situó en 34,75%. Este incremento aumenta la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante aumentos en el tipo de cambio.

Figura 6. Tipo de moneda: moneda extranjera, junio 2001-julio 2021



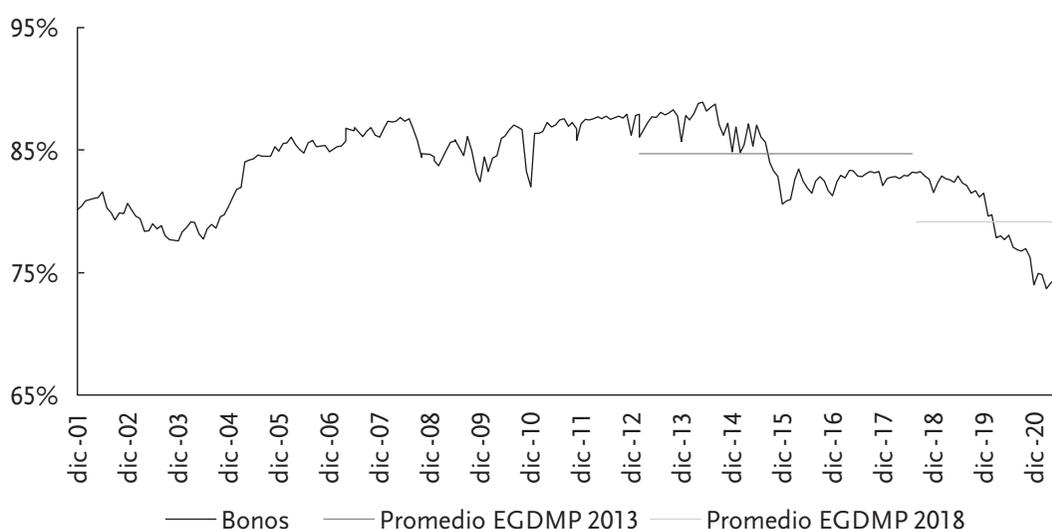
Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda GNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHCP, 2021e).

2.4 Tipo de fuente

Se ocupa de los diferentes instrumentos de financiación que tiene a su alcance el GNC, que para este documento se clasifican en “bonos” y en “otros”. En bonos están las siguientes fuentes: TES, bonos externos, bonos Ley 546, bonos Fogafín, bonos Agrarios, Títulos de Reducción de Deuda y Bonos de Paz. De los anteriores, los TES y los bonos externos son los más utilizados. El grupo de “otros” lo integran principalmente los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Habría que adicionar créditos comerciales, pagarés de tesorería, otros deuda interna y otros deuda externa. Este último incluye USD 5400 millones que Colombia recibió en diciembre de 2020 del FMI del total de USD 17 600 millones que tiene aprobado el país dentro de la Línea de Crédito Flexible (LCF) del FMI (MHCP, 2020c).

La figura 7 ilustra, para el periodo diciembre 2001-julio 2021, la evolución de la deuda contratada en bonos como proporción del endeudamiento total. En promedio, la deuda en bonos alcanzó 83,46%. La mayor participación del endeudamiento en bonos tuvo lugar en mayo de 2014 (88,92%) y la mínima se dio en marzo de 2021 (73,66%). Al comparar el endeudamiento en bonos durante la vigencia de la EGDMP 2013-2018 y la EDGMP 2018-2022, se tiene que mientras para el periodo marzo

Figura 7. Tipo de fuente: bonos, periodo diciembre 2001-julio 2021



Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda GNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHCP, 2021e).

2013-julio 2018 este se situó en 84,70%, para el periodo agosto 2018-julio 2021 disminuyó a 79,13%. Lo anterior es consecuencia del acceso a fuentes diferentes a las disponibles en el mercado de capitales (TES y bonos externos), como los organismos multilaterales de crédito, entre ellos el FMI.

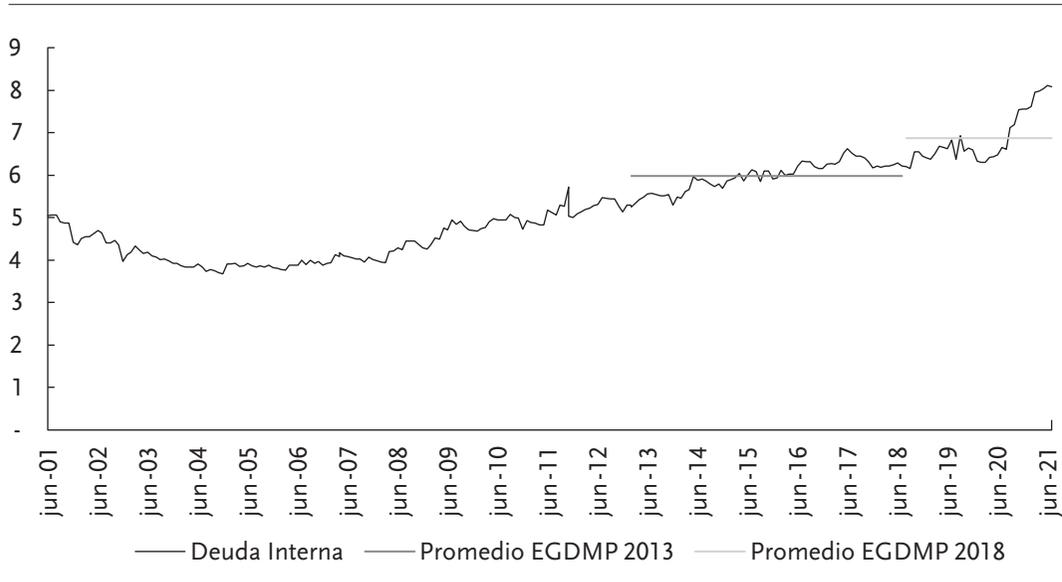
2.5 Vida media

Por vida media se entiende el “tiempo promedio ponderado que le lleva al emisor repagar el capital al inversionista” (MHCP, 2018, p. 44). Un valor reducido en la vida media aumenta el riesgo de refinanciamiento. Este indicador se evalúa para la deuda interna, externa y total. Es de resaltar que, desde una perspectiva estratégica, un emisor buscará reducir la vida media de sus obligaciones cuando espera que caiga la tasa de interés a la que puede contratar deuda nueva, y que buscará aumentar la vida media de sus obligaciones cuando espera que aumente la tasa a la que podrá contratar sus obligaciones.

2.5.1 DEUDA INTERNA

La figura 8 presenta, para el periodo junio 2001-julio 2021, el comportamiento de la vida media de la deuda interna como proporción del endeudamiento del GNC. En

Figura 8. Vida media deuda interna, periodo junio 2001-julio 2021



Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda GNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHCP, 2021e).

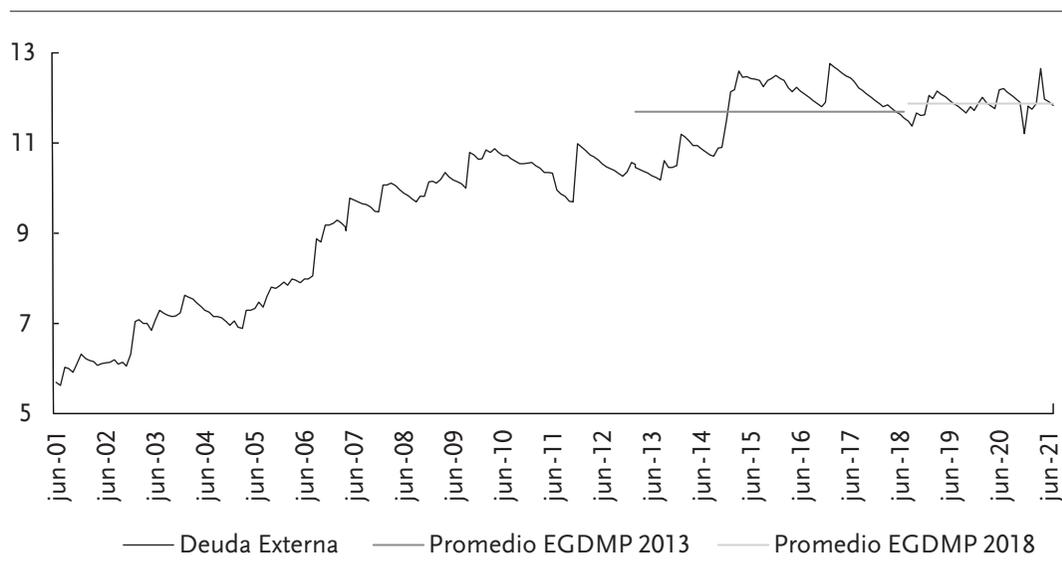
ese lapso, la vida media promedio de la deuda alcanzó 5,21 años. Su mayor registro ocurrió en junio de 2021 (8,11 años) y el menor se dio en diciembre de 2004 (3,67 años). Este cambio en la vida media es consistente con el comportamiento de las tasas de interés internacionales. Mientras que durante la pandemia las tasas en términos reales llegaron a tomar valores negativos, antes de la crisis de 2007 las tasas de intervención de los bancos centrales a nivel global estaban terminando un ciclo alcista.

Al contrastar los resultados durante las vigencias de la EGDMP 2013-2018 y la EGDMP 2018-2022, se aprecia que mientras para el periodo marzo 2013-julio 2018 la vida media de la deuda interna fue 5,99 años, para el periodo agosto 2018-julio 2021 se incrementó a 6,87 años. El resultado anterior disminuye el riesgo de refinanciamiento.

2.5.2 DEUDA EXTERNA

La figura 9 presenta el comportamiento de la vida media de la deuda externa para el periodo junio 2001-julio 2021. En dicho lapso, la vida media promedio alcanzó 9,99 años. En enero de 2017, presentó su máximo valor (12,76 años) y su mínimo se dio en junio de 2001 (5,63 años). Al comparar los resultados de la vida media del endeudamiento externo durante la vigencia de la EGDMP 2013-2018 y la EGDMP 2018-2022, se encuentra que mientras para el periodo marzo 2013-julio 2018 alcanzó 11,69 años, para el periodo agosto 2018-julio 2021 se incrementó ligeramente a 11,88 años. El

Figura 9. Vida media deuda externa, periodo junio 2001-julio 2021



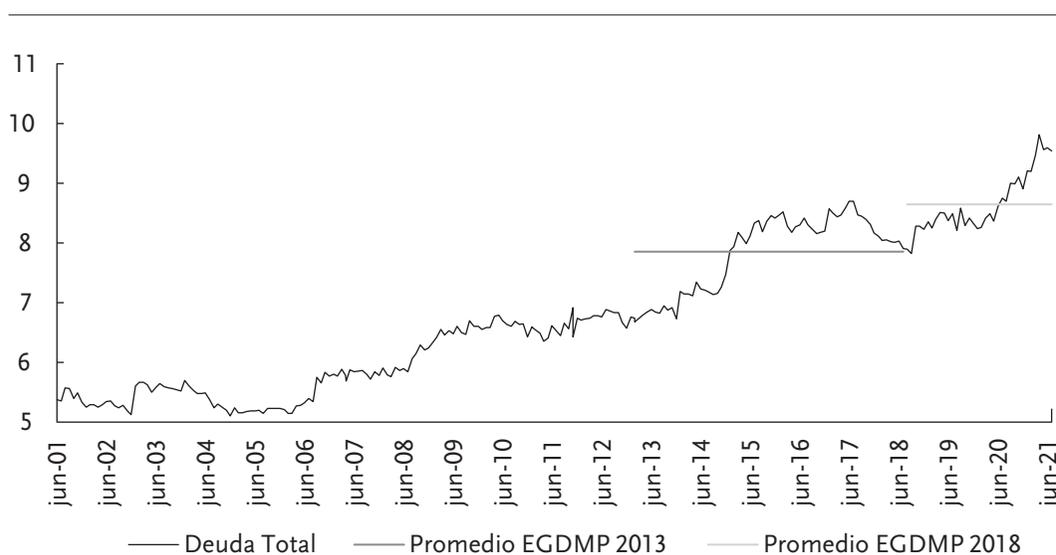
Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda CNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHC, 2021e).

resultado anterior disminuye en forma leve el riesgo de refinanciación de la deuda y puede estar asociado a la reducción de tasas de interés en los mercados internacionales de capitales.

2.5.3 DEUDA TOTAL

La figura 10 presenta el comportamiento de la vida media de la deuda total para el periodo junio 2001-julio 2021. En ese periodo, la vida media promedio alcanzó 6,84 años. El máximo se alcanzó en abril de 2021 (9,81 años) y el mínimo se dio en diciembre de 2004 (5,11 años). Al comparar la vida media de la deuda total para las vigencias de la EGDMP 2013-2018 y la EGDMP 2018-2022, se encuentra que mientras para el periodo marzo 2013-julio 2018 la vida media de la deuda total se ubicó en 7,86 años, para el periodo agosto 2018-julio 2021 se incrementó a 8,65 años, lo cual disminuye el riesgo de refinanciación de la deuda.

Figura 10. Vida media deuda total, junio 2001-julio 2021



Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda GNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHCP, 2021e).

3. COVID-19: ¿CAMBIÓ LA TENDENCIA DE LOS INDICADORES DEL PORTAFOLIO DE LA DEUDA DEL GNC?, PERIODO MARZO 2020-JULIO 2021

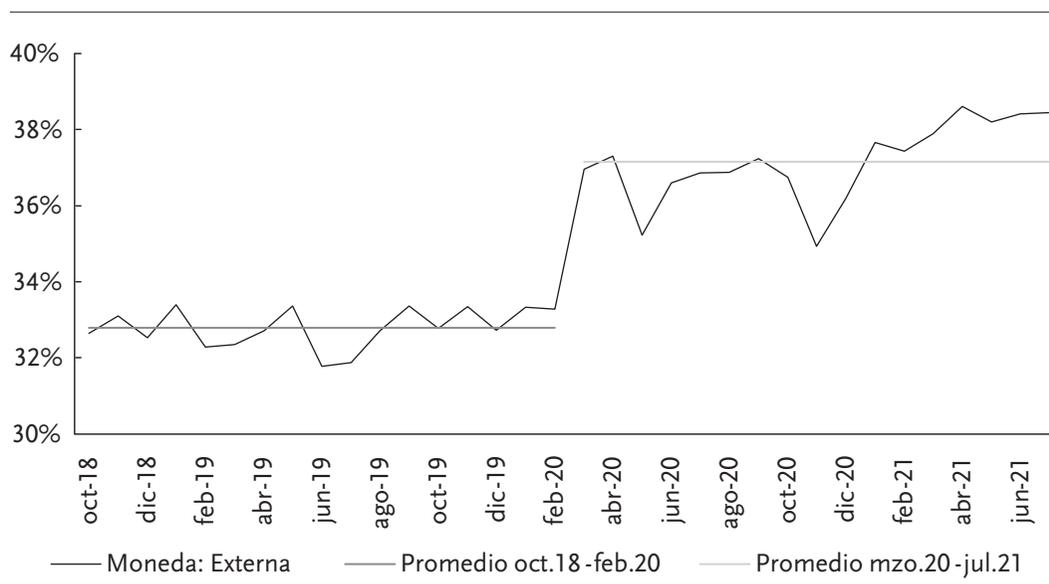
Esta sección tiene por propósito verificar si, como consecuencia de la COVID-19, se evidencia desde el punto de vista estadístico algún cambio en la estructura del

portafolio de deuda del GNC. Dicha evaluación se realizará con respecto al comportamiento de los parámetros tipo de deuda, tasa de interés, moneda, fuente y vida media tanto para el periodo previo a la COVID-19 (octubre 2018-febrero 2020), como para el periodo posterior (marzo 2020-julio 2021). Con este fin, se hará uso de la prueba estadística de diferencia de medias con datos pareados (Newbold et al., 2008) con un nivel de significancia del 5%. En dicha prueba, la hipótesis nula indica que las medias de ambas muestras son iguales, lo que equivale a señalar que la diferencia de medias es estadísticamente igual a cero ($H_0 = \mu_x - \mu_y = D_0 = 0$). Como hipótesis alterna, las medias de las muestras son diferentes, lo que equivale a señalar que la diferencia de medias es diferente de cero ($H_1 = \mu_x - \mu_y = D_0 \neq 0$).

3.1 Tipo de deuda

Como lo muestran la figura 11 y la tabla 3 que presentan el comportamiento de la deuda externa dentro del total de la deuda del GNC, se tiene que mientras para el periodo octubre 2018-febrero 2020 este tipo de deuda representó el 33,94% del endeudamiento total, para el periodo marzo 2020-julio 2021 se situó en 37,96%.

Figura 11. Tipo de deuda: deuda externa, periodo octubre 2018-julio 2021



Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda GNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHCP, 2021e).

Los resultados (tabla 3) llevan a concluir que no es posible aceptar la hipótesis nula que indica que la diferencia de las medias del endeudamiento externo para los periodos estudiados es estadísticamente igual a cero.

Tabla 3. Tipo de deuda: deuda externa, periodo octubre 2018-julio 2021

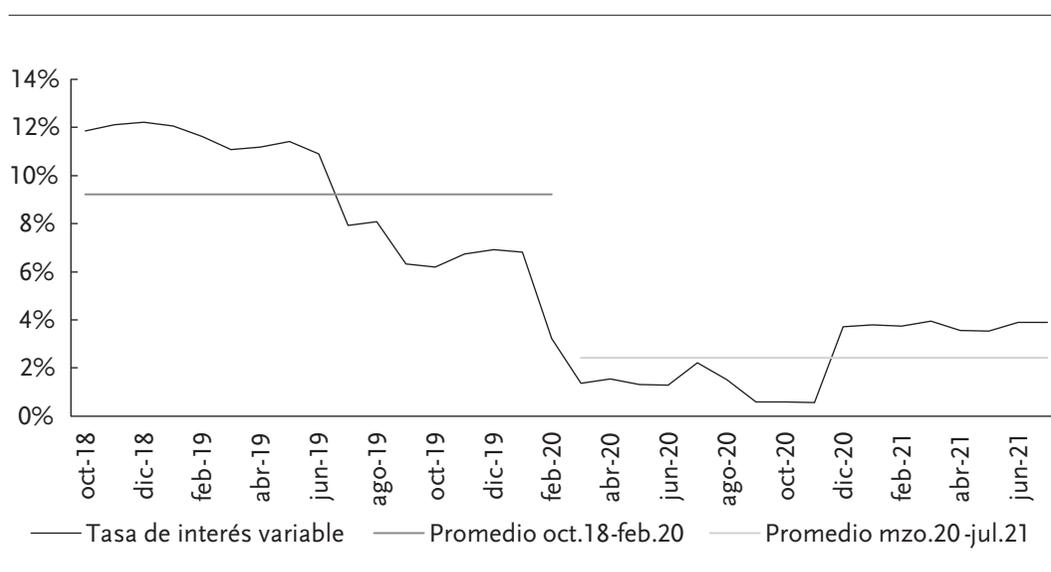
Oct. 18-Feb. 20	Mzo. 20-Jul. 21	Intervalo de Confianza	p-value
33,94	37,96	[-4,55; -3,50]	1,27 e-14

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la prueba estadística realizada.

Una explicación para el incremento estadísticamente significativo del endeudamiento externo puede tener relación con la caída de la liquidez en el mercado doméstico y las apremiantes necesidades de financiación del GNC que lo llevaron a alterar la estructura de su endeudamiento incrementando sus acreencias en mercados internacionales.

3.2 Tipo de interés

La figura 12 y la tabla 4 presentan el comportamiento, para el periodo octubre 2018-febrero 2020, de la deuda que se contrata a tasa variable como proporción del endeudamiento total. Mientras que para el periodo octubre 2018-febrero 2020 la deuda a tasa variable representó en promedio el 9,22% del endeudamiento total, para el periodo marzo 2020-julio 2021 disminuyó a 2,42%.

Figura 12. Tipo de interés: tasa variable, periodo octubre 2018-julio 2021

Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda GNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHCP, 2021e).

Los resultados que presenta la tabla 4 permiten afirmar que no es posible aceptar la hipótesis nula que indica que la diferencia de las medias de la deuda contratada a tasa variable para los periodos analizados es estadísticamente igual a cero.

Tabla 4. Tipo de interés: tasa variable, periodo octubre 2018-julio 2021

Oct. 18-Feb. 20	Mzo. 20-Jul. 21	Intervalo de Confianza	<i>p-value</i>
9,22	2,42	[5,23; 8,37]	5,49 e-09

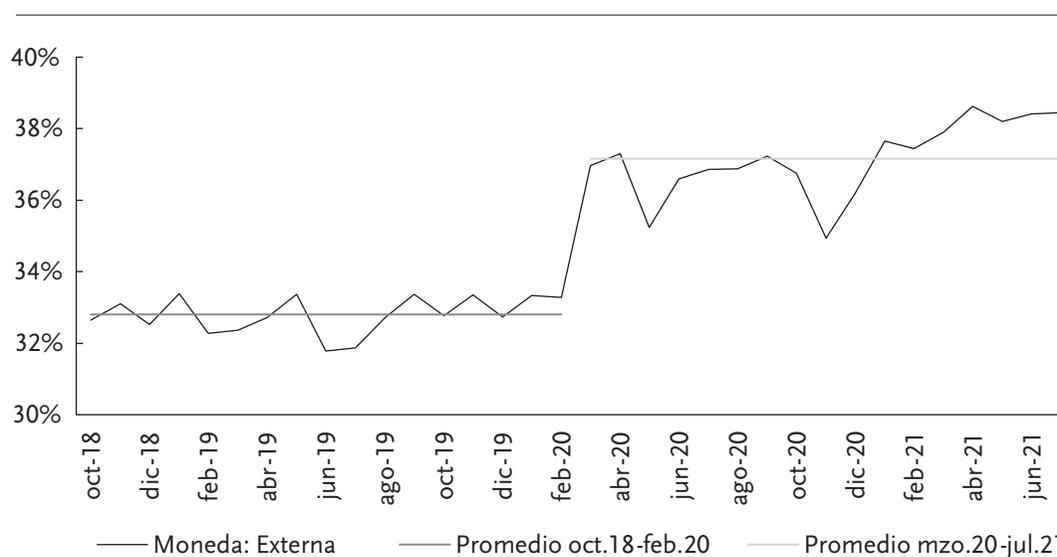
Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la prueba estadística realizada.

En este punto, cabría recordar que el MHCP buscó reducir la exposición de la deuda contratada a tasa variable mediante su conversión a tasa fija. Basta recordar que en reporte de junio de 2020 el MHCP informó la conversión en 2019 de 31 préstamos por valor de USD 4602 millones y cinco créditos por EUR 2799 millones. Además, señaló que a mayo de 2020 había logrado la conversión de 33 créditos por USD 9424 millones (MHCP, 2020e). Esto es consistente con un mercado con tasas de interés históricamente bajas que los diversos emisores de deuda querían fijar para sus obligaciones a largo plazo.

3.3 Tipo de moneda

La figura 13 y la tabla 5 presentan el comportamiento de la deuda en moneda extranjera como proporción del endeudamiento total. Allí se advierte que mientras que para el periodo octubre 2018-febrero 2020 la deuda en moneda extranjera representó el 32,80% del endeudamiento total, para el periodo marzo 2020-julio 2021 aumentó y

Figura 13. Tipo de moneda: externa, periodo octubre 2018-julio 2021



Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda CNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHCP, 2021e).

se ubicó en 37,15%. Es probable que el abrupto cambio que se observó entre febrero 2020 (33,29%) y marzo 2020 (36,97%) se explique por la depreciación de la tasa de cambio, que en un mes pasó de 3539,86 pesos (febrero 2020) a 4064,81 pesos (marzo 2020); es decir, una devaluación mensual igual a 14,86%. Este resultado también es consistente con la mayor participación, ya descrita, de la deuda externa frente a la deuda interna.

Los resultados expuestos en la tabla 5 llevan a concluir que no es posible aceptar la hipótesis nula que señala que la diferencia de medias de la deuda pactada en moneda extranjera para los periodos analizados es diferente de cero.

Tabla 5. Tipo de moneda: externa, periodo octubre 2018-julio 2021

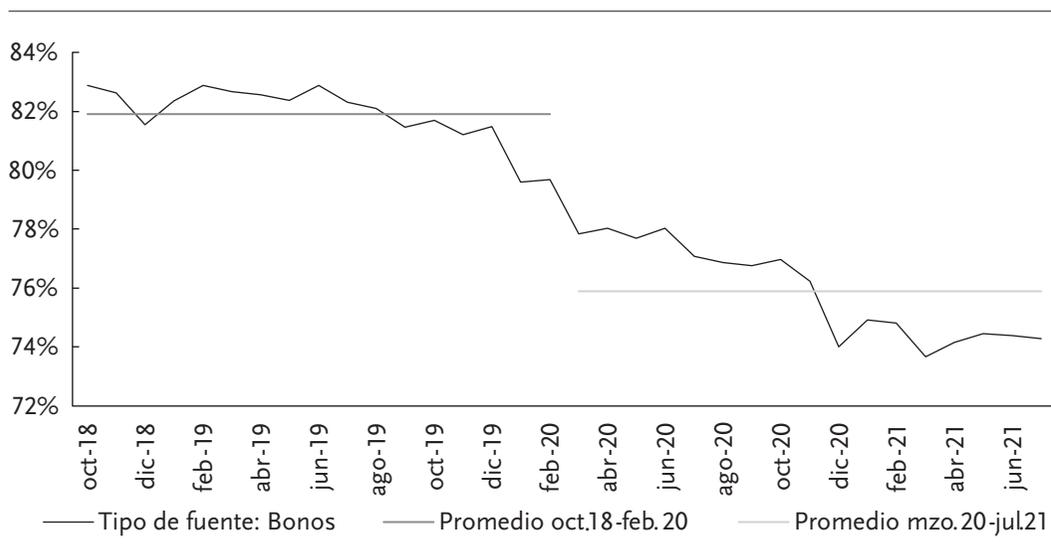
Oct. 18-Feb. 20	Mzo. 20-Jul. 21	Intervalo de Confianza	p-value
32,80	37,15	[-4,95; -3,77]	1,02 e-13

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la prueba estadística realizada.

3.4 Tipo de fuente

El comportamiento de la deuda que contrata el GNC en bonos (principalmente TES y bonos externos) se presenta en la figura 14 y en la tabla 6. De allí se tiene que mientras que para el periodo octubre 2018-febrero 2020 la deuda en bonos representó en promedio el 81,90% del endeudamiento total, para el periodo marzo 2020-julio 2021 disminuyó a 75,89%.

Figura 14. Tipo de fuente: bonos, periodo octubre 2018-julio 2021



Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda GNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHCP, 2021e).

De acuerdo con los resultados que muestra la tabla 6, no es posible aceptar la hipótesis nula que indica que la diferencia de las medias de la deuda que se pacta en bonos para los periodos en cuestión es igual a cero.

Tabla 6. Tipo de fuente: bonos, periodo octubre 2018-julio 2021

Oct. 18-Feb. 20	Mzo. 20-Jul. 21	Intervalo de Confianza	<i>p-value</i>
81,90	75,89	[5,06; 6,95]	3,56 e-13

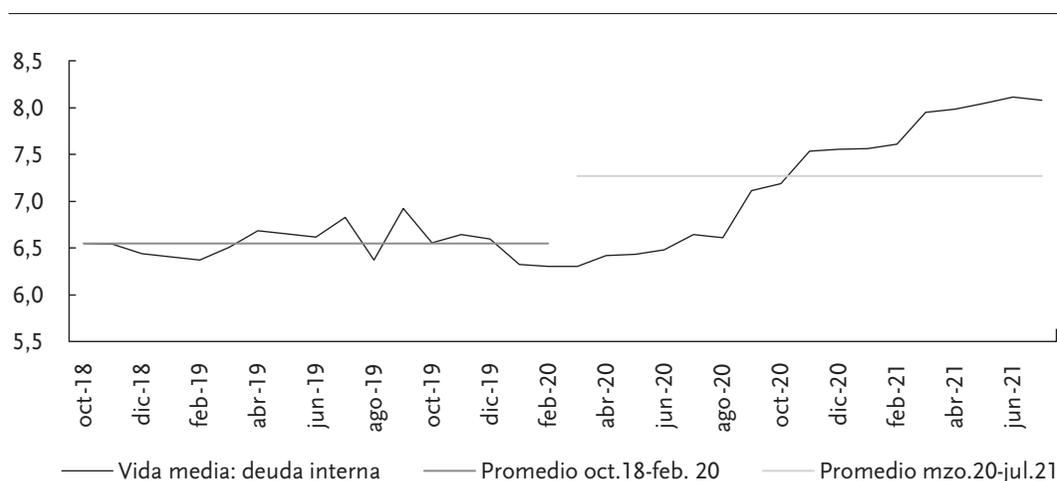
Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la prueba estadística realizada.

3.5 Vida media

En este apartado, se compara el comportamiento de los indicadores de vida media de la deuda nacional, extranjera y total para los periodos octubre 2018-febrero 2020 y marzo 2020-julio 2021.

3.5.1 VIDA MEDIA DEUDA NACIONAL

El progreso de la vida media de la deuda nacional para los periodos octubre 2018-febrero 2020 y marzo 2020-julio 2021 se presenta en la figura 15 y en la tabla 7. Allí se observa que mientras en el primer periodo la vida media de la deuda nacional se situó en 6,54 años en promedio, para el segundo periodo aumentó a 7,27 años. Es posible que este resultado se deba, en primer lugar, a las siete operaciones de canje de deuda interna que realizó el MHCP durante 2020 por valor total de 16,2 billones de pesos, con los que se recoge la deuda próxima a vencer por títulos a más largo plazo; y, en segundo lugar, a la introducción en el mercado de nuevas emisiones de TES a largo plazo. La siguiente es una breve reseña de los canjes de deuda: i) Tesorería Nacional: 1,5 billones de pesos, 25 de abril; ii) Banco de la República: 1,8 billones de pesos, 15 de mayo; iii) Tesorería Nacional: 2,0 billones de pesos, 21 de mayo; iv) Tesorería Nacional: 3,9 billones de pesos, 23 de julio; v) Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía: 0,7 billones de pesos, 16 de septiembre; vi) Tesorería Nacional: 4,3 billones de pesos, 16 de septiembre; y vii) Creadores de Mercado: 2,0 billones de pesos, 23 de octubre (MHCP, 2020e). En cuanto a la incorporación de nuevas emisiones de TES a largo plazo, se destacan la emisión de TES en UVR con vencimiento en 2049 (TES UVR 2049) (MHCP, 2020f) y la emisión de TES en pesos con vencimiento en 2050 (TES 2050) (MHCP, 2020g), entre otros.

Figura 15. Vida media: deuda nacional, periodo octubre 2018-julio 2021

Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda GNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHCP, 2021e).

La tabla 7 muestra que no es posible aceptar la hipótesis nula que indica que la diferencia de la media de la vida media del endeudamiento en moneda local para los periodos objeto de estudio es estadísticamente igual a cero.

Tabla 7. Vida media: deuda local, periodo octubre 2018-julio 2021

Oct. 18-Feb. 20	Mzo. 20-Jul. 21	Intervalo de Confianza	p-value
6,55	7,27	[-1,08; -0,37]	3,96 e-04

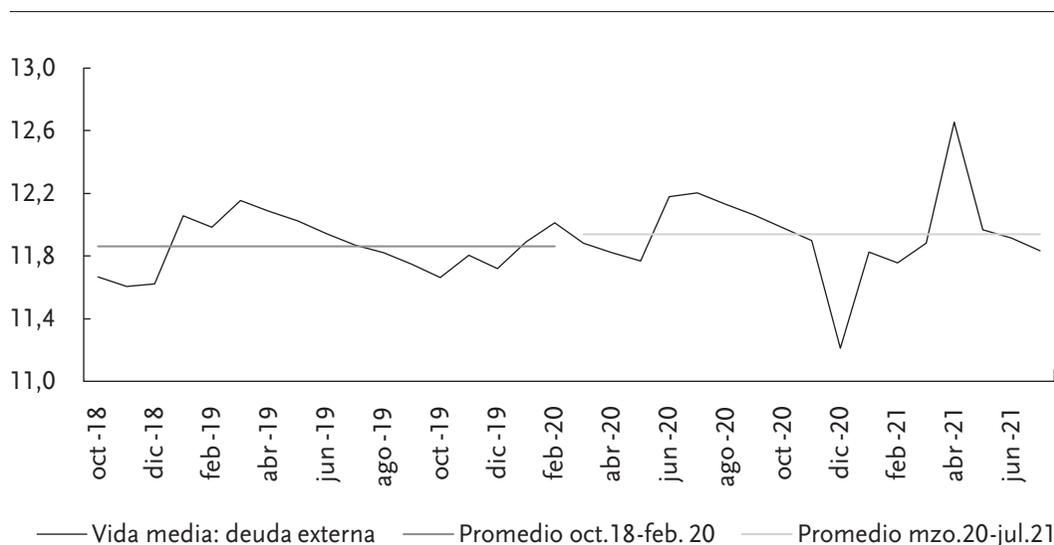
Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la prueba estadística realizada.

3.5.2 VIDA MEDIA DEUDA EXTERNA

La figura 16 y la tabla 8 muestran el comportamiento de la vida media de la deuda externa del GNC para los periodos octubre 2018-febrero 2020 y marzo 2020-julio 2021. Allí se observa que mientras durante el primer periodo la vida media de la deuda externa se situó en promedio en 11,86 años, para el segundo periodo se mantuvo prácticamente sin cambios y se ubicó en 11,94 años.

Teniendo en consideración los resultados de la tabla 8, se concluye que no es posible rechazar la hipótesis nula que indica que la diferencia de las medias de la vida media de la deuda en moneda extranjera para los periodos octubre 2018-febrero 2020 y marzo 2020-julio 2021 es igual a cero.

Figura 16. Vida media: deuda externa, periodo octubre 2018-julio 2021



Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda GNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHCP, 2021e).

Tabla 8. Vida media: deuda externa, periodo octubre 2018-julio 2021

Oct. 18-Feb. 20	Mzo. 20-Jul. 21	Intervalo de Confianza	p-value
11,86	11,94	[-0,24; 0,09]	0,3587

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la prueba estadística realizada.

3.5.3 VIDA MEDIA DEUDA TOTAL

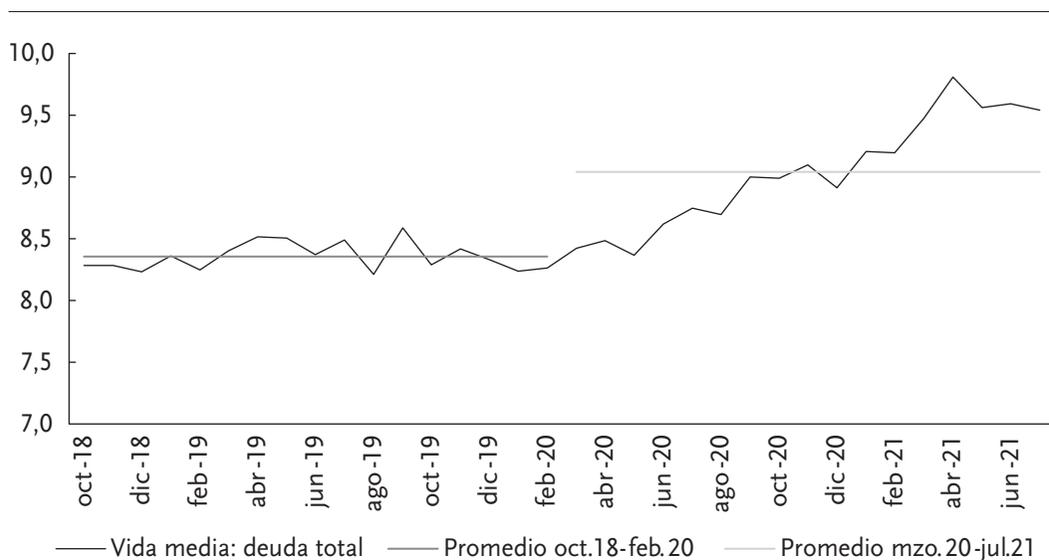
En cuanto a la vida media de la deuda total, se tiene que para los periodos octubre 2018-febrero 2020 y marzo 2020-julio 2021 este indicador pasa en promedio de 8,35 años a 9,04 años (tabla 9 y figura 16). Por lo señalado en las secciones de la vida media del endeudamiento en moneda nacional y moneda extranjera, el incremento de la vida media total se debe al aumento en la vida media de la deuda en moneda local.

Como lo indica la tabla 9, no es posible aceptar la hipótesis nula que señala que la diferencia de medias de la vida media de la deuda total del GNC, para los periodos considerados, es igual a cero.

Tabla 9. Vida media: deuda total, periodo octubre 2018-julio 2021

Oct. 18-Feb. 20	Mzo. 20-Jul. 21	Intervalo de Confianza	p-value
8,35	9,04	[-0,92; -0,45]	8,38 e-06

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la prueba estadística realizada.

Figura 16. Vida media: deuda total, periodo octubre 2018-julio 2021

Fuente: elaboración propia a partir del reporte *Datos históricos de la deuda GNC* o histórico total actualizado julio 2021 (MHCP, 2021e).

CONSIDERACIONES FINALES

Como se recordará, este documento tiene como propósito evaluar si la crisis de la COVID-19, que se desató a nivel mundial en marzo de 2020, afectó la estructura del portafolio de deuda del GNC medido a través de los siguientes indicadores: i) tipo de deuda (interna y extranjera), ii) tasa de interés (fija y variable), iii) moneda (interna y extranjera), iv) fuente (bonos y otros) y v) vida media (nacional, extranjera y total).

Para alcanzar este propósito, en primer lugar, se hizo una evaluación de la tendencia a largo plazo en el comportamiento del portafolio de deuda del GNC, evaluando los cambios más importantes entre la EGDMP 2013-2018 y la EGDMP 2018-2022. Se encontró como tendencia general que el portafolio de deuda del GNC durante el periodo tendió a aumentar su concentración en deuda externa, denominada en moneda extranjera, atada a tasa fija, menos concentrada en bonos y con vida media total creciente.

Para identificar el impacto de la pandemia en el portafolio de endeudamiento, el estudio se concentra en la EGDMP 2018-2022 y analiza el comportamiento del portafolio de deuda entre octubre de 2018 y febrero de 2020, contrastándolo con el portafolio entre marzo de 2020 y junio de 2021. Luego de las pruebas estadísticas realizadas, se verificó que para la totalidad de los indicadores mencionados, excepto el relacionado

con la vida media para la deuda extranjera, no es posible aceptar la hipótesis nula, es decir, aquella que indica que la media de los diferentes parámetros para el periodo previo a la crisis de la COVID-19 (octubre 2018-febrero 2020) es igual a la media de esos parámetros para el periodo posterior a la COVID-19 (marzo 2020-julio 2021). Los resultados anteriores implican que la crisis de la COVID-19 generó cambios en los indicadores del portafolio de deuda del GNC, salvo en lo relacionado con la vida media para la deuda externa. Se encontró, además, como lo muestra la tabla 10, que todos los parámetros continuaron con la tendencia que traían desde 2018, intensificando su comportamiento sin cambiar de dirección.

Tabla 10. Resumen de los hallazgos

Parámetro	EGDMP 2018-2022 vs. EGDMP 2013-2018	Durante COVID-19
Participación deuda externa	Aumentó	Aumentó
Participación tasa de interés variable	Decreció	Decreció
Participación moneda extranjera	Aumentó	Aumentó
Participación de bonos	Decreció	Decreció
Vida media total	Aumentó	Aumentó

Fuente: elaboración propia a partir de los análisis realizados.

De los cinco parámetros analizados, llama la atención el comportamiento de los indicadores de tipo de deuda (nacional y extranjera) y moneda (nacional y extranjera), que muestran el aumento de la participación de la deuda expresada en moneda diferente a la nacional, situación que incrementa la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante un deterioro de la tasa de cambio, lo cual aumenta el riesgo de mercado. Esta estrategia puede estar asociada con la confianza del GNC en los crecientes ingresos en dólares por el favorable comportamiento del sector hidrocarburos y la caída sustancial y súbita de la liquidez en el mercado local cuando se requería de un mayor endeudamiento.

Además, la notable disminución de la deuda contratada a tasa variable ayuda a limitar el riesgo de mercado derivado de un incremento en las tasas internacionales de interés que pueden llevar a cabo los bancos centrales, por ejemplo, la Reserva Federal de Estados Unidos, el Banco Central Europeo y el Banco de Japón, monedas en las que Colombia tiene emisiones de deuda. En forma adicional, cabe resaltar como resultado positivo el incremento de la vida media de la deuda, en particular de la deuda nacional que se debe a las operaciones de canje de deuda, y de otra, por la introducción de nuevos TES a largo plazo, como los TES UVR 2049 y los TES 2050, situación que reduce el riesgo de refinanciamiento de la deuda.

REFERENCIAS

- Banco de la República. (2021). *Índice de precios al consumidor (IPC)*. <https://cutt.ly/3EKVTYf>
- Bebczuk, R. N. (2003). *Asymmetric information in financial markets: Introduction and applications*. Cambridge University Press.
- Congreso de la República. (2011, 16 de junio). *Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. <https://cutt.ly/dEKVH7G>
- Eichengreen, B. y Hausmann, R. (1999). Exchange rates and financial fragility. *NBER Working Papers N.º 7418*. <https://cutt.ly/XEKV7ml>
- Eichengreen, B. y Sussman, N. (2000). The International Monetary System in the (very) long run. *IMF Working Paper N.º 2000/043*. <https://cutt.ly/OEKBtvS>
- El Nuevo Siglo*. (2021, 27 de julio). Calificación de Colombia depende de la tributaria: Moody's. <https://cutt.ly/YEKbDQZ>
- Fondo Monetario Internacional (FIM) y Banco Mundial (BM). (2001). *Directrices para la gestión de la deuda pública*. <https://cutt.ly/xEKBTtq>
- Fondo Monetario Internacional (FIM) y Banco Mundial (BM). (2002). *Directrices para la gestión de la deuda pública. Documento complementario*. <https://cutt.ly/PEKBOeU>
- Fondo Monetario Internacional (FIM) y Banco Mundial (BM). (2014). *Directrices revisadas para la gestión de la deuda pública*. <https://cutt.ly/OEKNwyR>
- Goetzmann, W. N. (2016). *Money changes everything: How finance made civilization possible*. Princeton University Press.
- International Monetary Fund (IMF). (2021). *Fiscal monitor. A fair shot*. <https://cutt.ly/yEKNich>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2013). *Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo de la Nación 2013-2018*. <https://cutt.ly/5EKNsgD>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2015). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015*. <https://cutt.ly/oEKNfg9>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2018). *Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo 2018-2022*. <https://cutt.ly/5EKNsgD>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*. <https://cutt.ly/xEKNFNG>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2020a). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020*. <https://cutt.ly/HEKNjpO>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2020b). *Moody's cuarta caificadora de riesgo en afirmar Grado de Inversión de Colombia en 2020*. <https://cutt.ly/rEKNORo>

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2020c). *Colombia desembolsa parte de la Línea de Crédito Flexible del FMI para abordar la Pandemia de COVID-19*. <https://cutt.ly/oEKNZQh>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2020d). *Colombia reduce exposición a riesgo Libor y fija tasas en créditos multilaterales por us\$14.026 millones a costos mínimos*. <https://cutt.ly/TEKN8YC>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2020e). *Colombia culminó con éxito séptimo canje de deuda interna por \$2,0 billones*. <https://cutt.ly/4EKN7ND>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2020f). *Colombia incluye títulos TES UVR 2049 en programa de subastas*. <https://cutt.ly/gEKMww8>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2020g). *Colombia lanzó nuevo TES 2050 por \$4,8 billones alplazo más largo de la historia en la curva en pesos*. <https://cutt.ly/ZEKMrNn>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2021a). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021*. <https://cutt.ly/3EKMdkB>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2021b). *S&P Global Ratings revisó calificación de Colombia de BBB- a BB+, cambió la perspectiva de negativa a estable*. <https://cutt.ly/0EKMhyp>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2021c). *Economía colombiana demuestra resiliencia pese a acciones de calificación de riesgo*. <https://cutt.ly/HEKMkRI>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2021d). *Gobierno Nacional radicó Proyecto de Inversión Social*. <https://cutt.ly/UEKMzMI>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2021e). *Datos históricos de la deuda GNC*. <https://cutt.ly/LEKMvnQ>
- Newbold, P., Carlson, W. L. y Thorne, B. (2008). *Estadística para administración y economía*. Pearson Educación.
- Presidencia de la República. (2020, 17 de marzo). *Decreto 417 de 2020. Declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*. <https://cutt.ly/kEKMIYN>



Efectos de las iniciativas de política pública sobre la operatividad policial en Colombia en medio de la emergencia sanitaria

ANDRÉS MACÍAS TOLOSA¹

PAULA ARIZA²

INTRODUCCIÓN

La emergencia sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19 ha generado enormes retos de carácter multidimensional para la administración pública de los países; retos que abarcan al sector salud y la oferta sanitaria, la sostenibilidad y el crecimiento económico, la desigualdad social y la estabilidad emocional de la ciudadanía, entre otros ámbitos. Ahora bien, uno de los retos más complejos de enfrentar está relacionado con el impacto directo e indirecto que la pandemia y las correspondientes medidas adoptadas por el Gobierno nacional tuvieron en el sector seguridad.

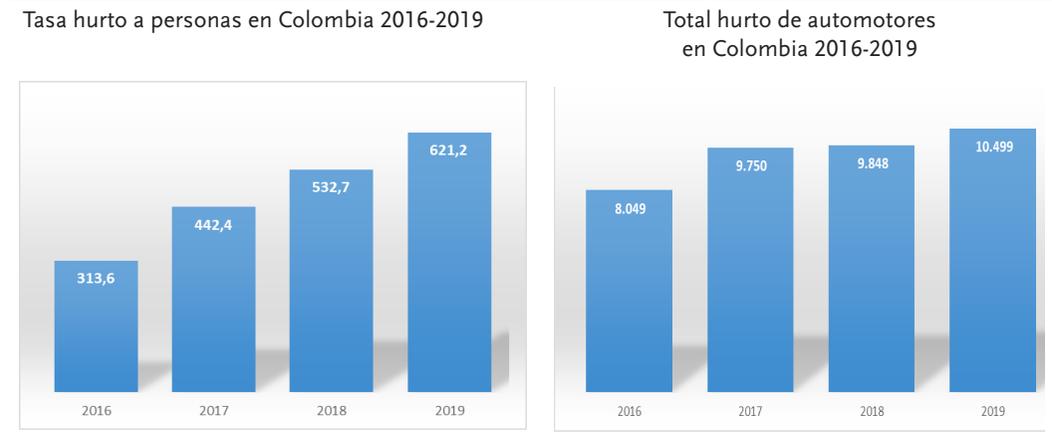
Antes de la entrada en vigencia de las primeras medidas de aislamiento preventivo obligatorio que se iniciaron el 25 de marzo de 2020, el entorno de seguridad en el país no era muy alentador. Aunque los homicidios en el territorio nacional se encontraban en un nivel relativamente estable, pues en 2019 se registraron 25,6 homicidios por cada 100 000 habitantes —una cifra mucho menor que el promedio registrado en la década de 2000—, otros delitos de alto impacto como el hurto a personas y el hurto a vehículos no presentaban el mismo panorama: como se muestra en la figura 1, la tasa de hurtos a personas por cada 100 000 habitantes pasó de

1 Ph.D. Docente-Investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [hector.macias@uexternado.edu.co]

2 Estudiante de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [paula.ariza03@est.uexternado.edu.co].

313,6 en 2016 a 621,2 en 2019, mientras que el total de hurtos a vehículos pasó de 8049 en 2016 a 10499 en 2019.

Figura 1. Hurto a personas y hurto de automotores en Colombia entre 2016 y 2019

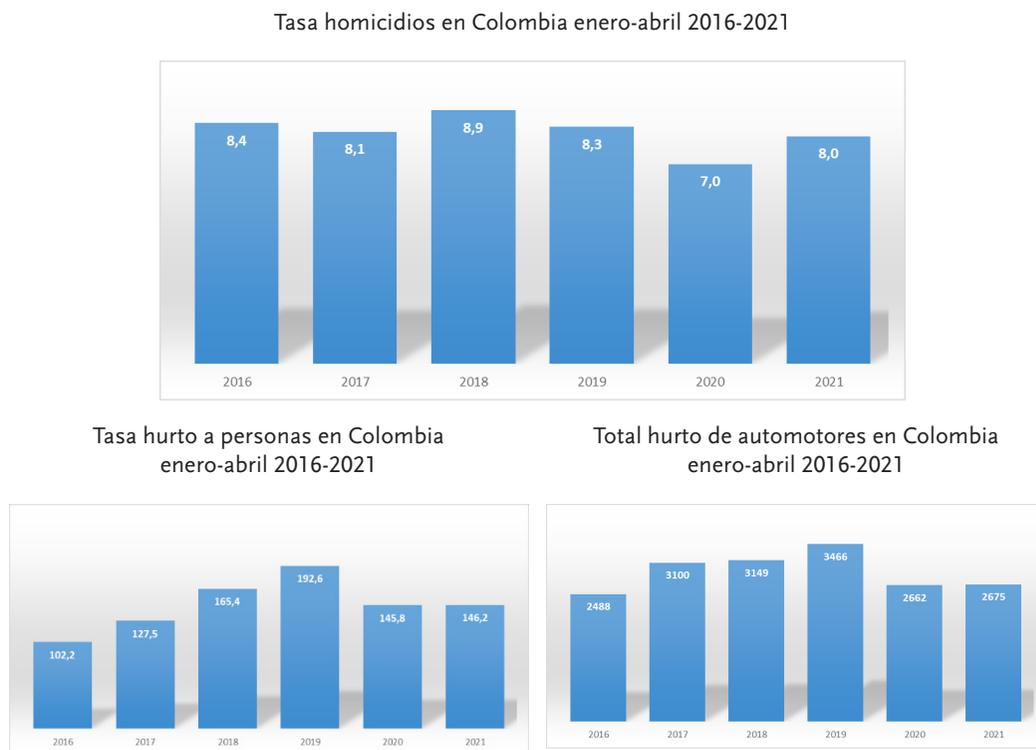


Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (Siedco) de la Policía Nacional.

A finales de 2020, luego de la imposición de cuarentenas, restricciones a la movilidad, toques de queda, limitaciones al transporte público de pasajeros, entre otros, el escenario de seguridad tuvo una *aparente* mejoría. Con base en las estadísticas oficiales, la tasa de homicidios bajó a 23,9, la tasa de hurtos a personas se redujo a 404,1 y el número total de hurtos a vehículos disminuyó hasta 9002 casos. Algunas de las posibles explicaciones para el comportamiento de dichos indicadores giran en torno a los cambios evidenciados en las dinámicas sociales asociadas a la pandemia, a las afectaciones que sufrió la cadena de valor del crimen durante el aislamiento social y a la limitada posibilidad de interacción entre delincuentes y potenciales víctimas.

Sin embargo, en lo que va corrido de 2021, esa aparente mejoría parecería haber entrado en una etapa de retroceso. Al hacer una revisión de los indicadores registrados solamente entre enero y abril —periodo utilizado para contrastar adecuadamente el contexto de seguridad durante los meses transcurridos del presente año—, se encuentra que la tasa de homicidios de 2021 se incrementó en relación con 2020. La tasa de hurto a personas en 2021 aumentó levemente en comparación con el año inmediatamente anterior; mientras que el hurto de automotores se mantuvo igual. No obstante, al comparar esos mismos indicadores con 2019, sí se observa una notoria disminución en la ocurrencia de esas actividades delictivas. Una representación gráfica de dichos indicadores se encuentra en la figura 2.

Figura 2. Homicidios, hurto a personas y hurto de automotores en Colombia entre enero y abril para el periodo 2016-2021



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (Siedco) de la Policía Nacional.

Ahora bien, los retos impuestos por la pandemia no se limitan únicamente a la evolución de los indicadores de seguridad; la operatividad policial también se vio afectada. Los uniformados de la Policía Nacional “han estado en la primera línea de respuesta para evitar la propagación del COVID-19 y para mantener el orden social en una coyuntura extremadamente compleja” (Alvarado et al., 2020, p. 31), lo cual incluye la asignación específica de agentes para apoyar el control a las cuarentenas y demás restricciones a la movilidad, entre otras funciones. Además, el pie de fuerza disponible se vio constantemente disminuido —a septiembre de 2020 se habían reportado cerca de 10 000 uniformados contagiados y 45 fallecidos (*El País*, 2020)—, con lo que se dificultó aún más esa operatividad.

Ya existe una amplia literatura sobre los efectos potenciales de desastres naturales y emergencias sanitarias en las organizaciones policiales. Un reciente trabajo que revisó una muestra de 72 estudios sobre la materia destacó que entre los

principales retos a enfrentar en un escenario como la COVID-19 se encuentran: lograr que la ciudadanía acate la ley y las nuevas regulaciones; incorporar nuevos roles y responsabilidades a la Fuerza Pública —más aún en un país como Colombia donde los recursos humanos y financieros son, de por sí, limitados—; mantener una adecuada comunicación con la ciudadanía en medio de la crisis; mantener estable el tamaño del cuerpo de policía; y, especialmente, prevenir una disminución en el nivel de confianza de la ciudadanía en la policía (Laufs y Waseem, 2020).

Adicionalmente a todo ese contexto generado por la pandemia, Colombia ha tenido que enfrentar un gran descontento social, evidenciado en las manifestaciones y protestas sociales adelantadas en noviembre de 2019 —unos meses previos al primer contagio por COVID-19 en el país—, en septiembre de 2020 y en abril, mayo y junio de 2021. Esas expresiones de descontento han agudizado aún más la emergencia sanitaria y, a su vez, han complejizado la oferta de seguridad ciudadana en el país, sobre todo por la controversia alrededor de la presencia y las acciones de la Fuerza Pública en medio de las manifestaciones.

En ese orden de ideas, a través de un ejercicio de revisión documental, aquí se pretende analizar los efectos de las iniciativas de política pública sobre la operatividad policial en Colombia, en medio de la emergencia sanitaria que inició en marzo de 2020. Además de esta sección introductoria, el documento incluye una segunda sección en la que se describen las principales normas promulgadas por el Gobierno nacional que tuvieron alguna incidencia en la labor de la Policía Nacional. Posteriormente, se analizan ciertos desafíos de la operatividad policial relacionados con el control del aislamiento preventivo y con su limitado pie de fuerza disponible; luego se profundiza en algunas de las amenazas adicionales a la seguridad que la Policía Nacional ha tenido que enfrentar. Por último, antes de las conclusiones, se analizan otros retos asociados al relacionamiento institucional con la comunidad.

NORMATIVIDAD ASOCIADA AL ESTADO DE EMERGENCIA OCASIONADO POR LA COVID-19 CON ALGUNA IMPLICACIÓN EN LA FUERZA PÚBLICA

En el marco de la pandemia de COVID-19, las instituciones han tenido que dar respuesta a la crisis sanitaria y generar estrategias relacionadas con los efectos derivados del coronavirus en materia de seguridad ciudadana. Con las políticas implementadas a nivel nacional, se les añadieron roles a ciertas instituciones públicas con el propósito de hacerle frente a esta problemática. En ese sentido, el Gobierno nacional, a través del Decreto 683 de 2020, extendió el plazo para la aprobación de Planes de Desarrollo Territoriales y Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), con

el fin de que fueran modificados para abordar los programas y las líneas de acción producto de la pandemia de COVID-19.

Según los lineamientos del presidente Iván Duque Márquez, y en coordinación con la Policía Nacional, se han generado estrategias a nivel nacional y territorial que, en términos de seguridad, han tenido implicaciones directas en las funciones de la Fuerza Pública. Precisamente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hace poco realizó un estudio comparativo para entender el efecto de la pandemia en las agencias policiales de la región, y concluyó que la COVID-19 ha obligado a las instituciones policiales a definir prioridades y a racionar recursos limitados, mediante el desarrollo de protocolos de seguridad y la elaboración de planes de contingencia (Alvarado et al., 2020).

Desde el 25 de marzo de 2020, el Gobierno nacional expidió varios decretos con medidas cuyas implicaciones establecen, entre otros: confinamientos, cierre general de actividades no esenciales, restricciones de tránsito y la prohibición del consumo de bebidas embriagantes. Dichas medidas han tenido efecto en las funciones y responsabilidades del cuerpo policial en el mantenimiento de la seguridad pública, por cuanto el incumplimiento de estas ha dado lugar a sanciones y correctivos por la violación de las medidas sanitarias mencionadas antes. En la tabla 1, se detallan las principales medidas expedidas por el Gobierno nacional con alguna implicación en la provisión de seguridad.

Tabla 1. Medidas generales expedidas por el Gobierno nacional con el fin de evitar la propagación de la COVID-19

Normativa	Contenido	Implicación
Decreto 420 de 2020	“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.	Se ordena a los alcaldes y gobernadores que en materia de sus competencias prohíban el consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones. Se establece el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, así como el impedimento del servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros de tránsito (intermunicipal). Se establecen restricciones de tránsito, cierre al público de establecimientos y locales gastronómicos.
Decreto 457 de 2020	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”.	Se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas que habitan el territorio nacional con 34 excepciones. Adicionalmente, se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes.
Decreto 531 de 2020	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.	Ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Colombia. Se suspende el transporte doméstico por vía aérea y el consumo de bebidas embriagantes.

(Continúa)

Normativa	Contenido	Implicación
Decreto 593 de 2020	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.	Extiende la medida de aislamiento preventivo obligatorio, la suspensión de transporte doméstico por vía aérea y la prohibición de consumo de bebidas embriagantes.
Decreto 636 de 2020	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.	Se proroga el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Colombia. Exceptuando municipios sin afectación del COVID-19, quienes podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.
Decreto 689 de 2020	“Por el cual se proroga la vigencia del Decreto 636 de 2020”.	Proroga la vigencia del Decreto 636 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.
Decreto 749 de 2020	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.	Ordena el aislamiento preventivo obligatorio, suspende el transporte doméstico por vía aérea y prohíbe el consumo de bebidas embriagantes.
Decreto 990 de 2020	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.	Ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Colombia, especificando medidas para municipios sin afectación o baja afectación y medidas en municipios de moderada y alta afectación. Así mismo, suspende el transporte doméstico por vía aérea y prohíbe el consumo de bebidas embriagantes.
Decreto 1076 de 2020	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.	Ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en Colombia, especificando medidas para municipios sin afectación o baja afectación y medidas en municipios de moderada y alta afectación. Así mismo, suspende el transporte doméstico por vía aérea y prohíbe el consumo de bebidas embriagantes.
Decreto 1168 de 2020	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”.	Regula la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable. Se ordena aislamiento selectivo en municipios de alta afectación del COVID-19 y, se establecen actividades no permitidas como: eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeraciones de personas; discotecas y lugares de baile; consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio.
Decreto 1297 de 2020	“Por el cual se proroga la vigencia del Decreto 1168 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”.	Proroga la vigencia del Decreto de 1168 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

(Continúa)

Normativa	Contenido	Implicación
Decreto 1408 de 2020	“Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 1168 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, prorrogado por el Decreto 1297 de 2020”.	Prorroga la vigencia del Decreto de 1168 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.
Decreto 1150 de 2020	“Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 1168 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, prorrogado por los Decretos 1297 de 2020 y 1408 de 2020”.	Prorroga la vigencia del Decreto de 1168 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.
Decreto 039 de 2021	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”.	Regula la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable. Se ordena aislamiento selectivo en municipios de alta afectación del COVID-19 y se establecen actividades no permitidas como: eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeraciones de personas; discotecas y lugares de baile; consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio.
Decreto 206 de 2021	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, se decreta aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura”.	Regula la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable. Se ordena aislamiento selectivo en municipios de alta afectación del COVID-19 y se establecen actividades no permitidas como: eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeraciones de personas; discotecas y lugares de baile; consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio.

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la COVID-19 se transmite de persona a persona, traspasando las fronteras geográficas a través de la movilidad humana, el Gobierno nacional ordenó el cierre de pasos terrestres y fluviales en las fronteras con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, mediante los decretos que se observan en la tabla 2. Claro está que se incluyeron ciertas excepciones como el tránsito de estudiantes que residen en Venezuela, emergencias humanitarias, transporte de carga y mercancía, casos fortuitos de fuerza mayor y la salida de ciudadanos extranjeros de manera coordinada con Migración Colombia y las autoridades competentes.

Sin embargo, como consecuencia de la situación que se vivía en los territorios fronterizos, ciudadanos venezolanos buscaron regresar a su país de origen desde Colombia, causando aglomeraciones en las zonas fronterizas. Esto trajo consigo el despliegue de unidades del Ejército Nacional y de la Policía Nacional en los pasos ilegales, especialmente en la frontera con Venezuela, para reforzar la seguridad en estas zonas y evitar la propagación del virus.

Tabla 2. Medidas sobre movilidad humana y fronteriza expedidas por el Gobierno nacional con el fin de evitar la propagación de la COVID-19

Normativa	Contenido	Implicación
Decreto 402 de 2020	“Por el cual se adoptan medidas para la conservación del orden público”.	Cierre de los pasos terrestres y fluviales autorizados de frontera con la República Bolivariana de Venezuela.
Decreto 412 de 2020	“Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones”.	Cierre de pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú y la República Federativa de Brasil. Continúa el cierre de los pasos terrestres y fluviales de frontera autorizados con Venezuela.
Decreto 439 de 2020	“Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea”.	Suspensión del ingreso al territorio colombiano por un término de treinta días calendario.
Decreto 749 de 2020	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.	Ordena el cierre de los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela.
Decreto 990 de 2020	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.	Ordena el cierre de los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela.
Decreto 1076 de 2020	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.	Ordena el cierre de los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela.
Decreto 1168 de 2020	“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”.	Ordena el cierre de los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela.

Fuente: elaboración propia.

Aunado a lo anterior, en materia de migración Iván Duque ordenó el aislamiento y la cuarentena de las personas que arribaran al país desde China, Italia, Francia y España, del 10 de marzo de 2020 al 30 de mayo de 2020. Para ello, en el Decreto 380 de 2020

quedó explícita la necesidad del apoyo por parte de las autoridades de policía para cumplir las medidas adoptadas, dado que su incumplimiento daría lugar a sanciones penales y pecuniarias previstas en el Código Penal y en el Decreto 780 de 2016.

DESAFÍOS A LA OPERATIVIDAD POLICIAL ASOCIADOS AL CONTROL DEL AISLAMIENTO Y AL LIMITADO PIE DE FUERZA DISPONIBLE

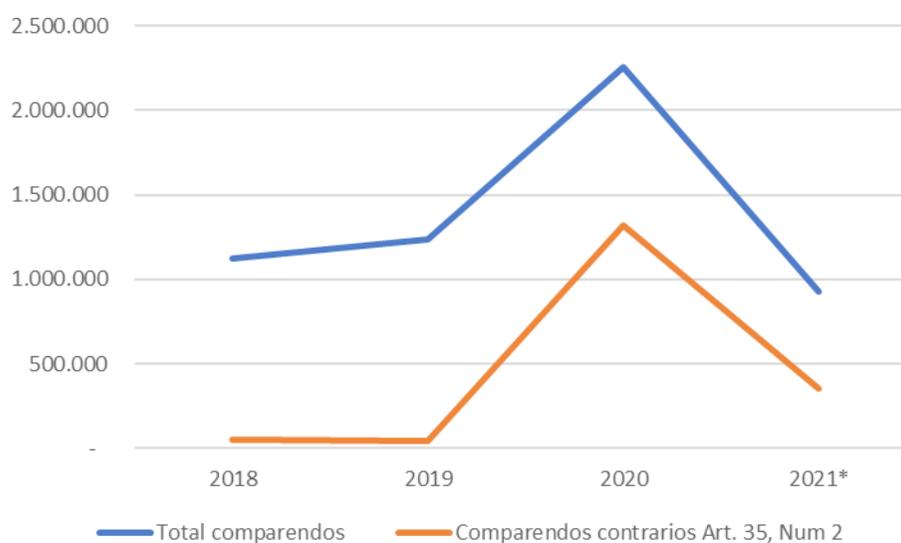
Como se evidenció en la sección anterior, el estado de emergencia generó una serie de normas dirigidas a diferentes sectores de la población colombiana, empezando por la orden del aislamiento preventivo obligatorio. La supervisión del cumplimiento de todas esas disposiciones y la aplicación de las correspondientes medidas correctivas encaminadas a mantener el orden público en medio de la pandemia, desde el momento mismo del ejercicio de simulacro llevado a cabo en marzo de 2020, estuvieron bajo la jurisdicción de la Policía Nacional. Esa situación puso de manifiesto uno de los principales desafíos para la organización policial, tal como lo habían resaltado previamente Laufs y Waseem (2020): lograr que la ciudadanía cumpliera cabalmente las disposiciones preventivas del Gobierno nacional.

El 26 de marzo, ante lo dispuesto en el Decreto 457 de 2020, la Circular 003 de 2020 de la Policía Nacional estableció que al ser el aislamiento preventivo una medida obligatoria, sería función de la Policía Nacional “aplicar medidas correctivas bajo lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016 [...] frente a los comportamientos contrarios a la convivencia” (Ministerio de Defensa Nacional, Circular 003 del 26 de marzo de 2020). Dichas medidas incluían las estipuladas en los artículos 35, 92 y 110 del Código de Policía y Convivencia, y los artículos 297, 298, 299, 368 y 369 de la Ley 599 de 2000. Esa misma circular interna destacó, además, la relevancia de la labor policial en materia de movilidad pública y privada, y la llevó a establecer controles para asegurar el cumplimiento de las restricciones a la circulación.

Esa función de *supervisión, acompañamiento y aplicación de medidas correctivas derivadas del estado de emergencia por COVID-19* incrementó enormemente la labor policial. Una forma de evidenciar la magnitud de ese incremento es a través del número total de comparendos impuestos por la Policía Nacional. Para tal fin, la figura 3 muestra un comparativo de los comparendos que impusieron uniformados policiales durante los años 2018, 2019, 2020 y los primeros meses de 2021. Como se ve en la figura, es evidente el aumento de comparendos en los años 2020 y 2021, en su mayoría ocasionado por comportamientos contrarios al artículo 35, numeral

2, del Código de Policía y Convivencia³. Bajo ese numeral del artículo 35 es que se empezaron a reportar los comportamientos de ciudadanos que no acataron las restricciones impuestas por el Gobierno, asociadas al estado de emergencia ocasionado por la COVID-19, a partir de marzo de 2020. La figura también evidencia que antes de marzo de 2020 los comparendos por esa misma causal eran mínimos: en 2018 solo se impusieron 49 347, mientras que en 2019 la cifra fue de 44 696.

Figura 3. Comparativo de comparendos impuestos por la Policía Nacional entre 2018 y 2021



Fuente: elaboración propia con datos de la Policía Nacional.

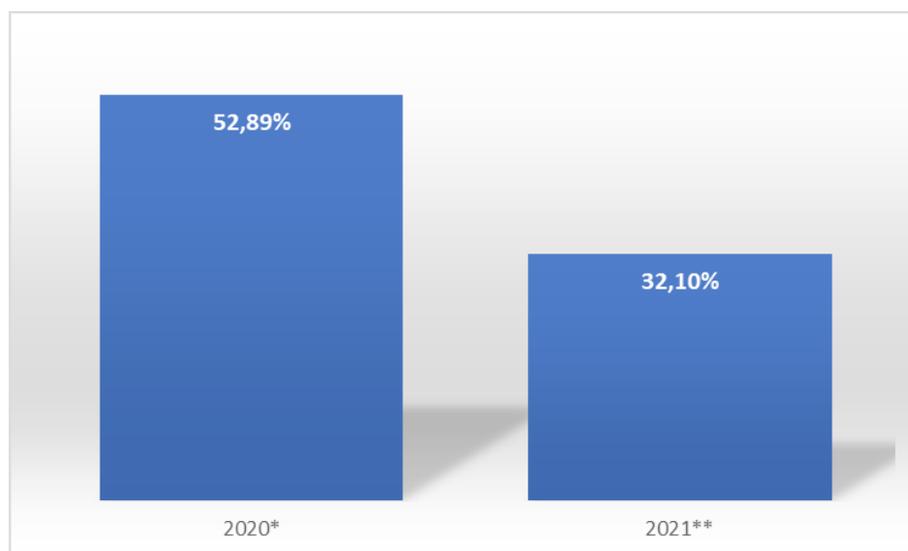
*La cifra de 2021 abarca el periodo entre el 1 de enero y el 10 de junio.

Solamente entre el 25 de marzo y el 31 diciembre de 2020, la Policía Nacional impuso 1 191 969 comparendos por incumplimiento de las normas de aislamiento preventivo, mientras que entre el 1 de enero y el 10 de junio de 2021 esa cifra fue de 297 562 comparendos. Como se muestra en la figura 4, dichos comparendos correspondieron al 53 % del total de los comparendos impuestos durante 2020 y al 32 % de

3 El numeral 2 del artículo 35 del Código de Policía y Convivencia consiste en: “Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía” (Congreso de Colombia, Ley 81 de 2016). Las medidas correctivas a aplicar a quien incurra en dichos comportamientos incluyen una multa general tipo 4 (que equivale a 32 SMDLV) y la participación en actividades pedagógicas o programas comunitarios.

los impuestos en lo corrido de 2021; se refleja así la magnitud de una de las cargas adicionales para la operatividad policial generada por la pandemia.

Figura 4. Porcentaje de comparendos por incumplir normas de aislamiento preventivo por COVID-19 entre marzo 2020 y junio 2021



Fuente: elaboración propia con datos de la Policía Nacional.

*La cifra de 2020 abarca el periodo entre el 25 de marzo y el 31 de diciembre.

**La cifra de 2021 abarca el periodo entre el 1 de enero y el 10 de junio.

Las tareas de seguimiento, controles a la movilidad y demás responsabilidades de supervisión a las restricciones que anunciaba el Gobierno nacional, las cuales variaban periódicamente e incluían una gran pluralidad de excepciones —en algunos casos generaban confusión para los ciudadanos y para las mismas autoridades—, implicaron que la Policía Nacional tuviera que destinar gran parte de sus recursos humanos y financieros a apoyar dichas labores, con lo que se limitó su capacidad de actuación en otros frentes.

Ahora bien, al comienzo de la pandemia y durante los primeros meses de cuarentena que vivió el país, ese aumento en la actividad policial reflejado en los comparendos impuestos estuvo acompañado por una disminución en las capturas de delincuentes y en los delitos reportados (Alvarado et al., 2020). Sin embargo, a medida que transcurrían los meses y la pandemia avanzaba, las disposiciones nacionales y locales se empezaron a modificar y las restricciones a la movilidad comenzaron a flexibilizarse, lo cual llevó a que aumentaran de nuevo los delitos y las denuncias.

Esa dinámica, atada a la necesidad de continuar con la supervisión y el control de las medidas de aislamiento, saturó la operatividad policial.

Junto a la saturación de la actividad policial en su tarea de lograr que la ciudadanía acatará la ley, sin dejar de lado su responsabilidad frente a los indicadores de criminalidad e inseguridad, la Policía Nacional se vio abocada a otro gran reto: cumplir sus roles ordinarios y sus nuevas responsabilidades *con un pie de fuerza aún más limitado*.

Por un lado, a raíz de las primeras disposiciones nacionales que determinaron medidas especiales a organismos y entidades de la rama ejecutiva —como la Directiva Presidencial 02 del 12 de marzo de 2020—, la Policía Nacional decidió, entre otras cosas, reducir el personal asignado a ciertas labores operativas y de vigilancia, así como adecuar las jornadas de trabajo de los uniformados para las labores administrativas: adoptó dos jornadas, una de 06:30 a 14:00 y otra de 14:00 a 20:30.

Claro está que los uniformados asignados al Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC), así como aquellos encargados de prestar servicios en puntos estratégicos de movilidad —como aeropuertos, terminales de transporte, puertos y fronteras—, fueron priorizados para la recepción de equipos de dotación en bioseguridad; una medida necesaria, ya que la provisión del servicio público de seguridad no se podía suspender por ningún motivo, más aún cuando el Gobierno nacional y la Policía Nacional ya contemplaban la posibilidad de la ocurrencia de actos vandálicos ante posibles desabastecimientos en entidades comerciales (Ministerio de Defensa Nacional, Circular 001 del 18 de marzo de 2020). Eso sí, desde el primer momento se impartió la orden de pasar revista a ese personal diariamente, con el fin de verificar su estado de salud.

Por otro lado, a pesar de las medidas de carácter preventivo estipuladas en la Circular 001 de 2020, el personal uniformado disponible también se vio altamente afectado por contagios y fallecimientos. Como se muestra en la tabla 3, entre marzo de 2020 y abril de 2021 un total de 38 066 miembros de la Policía Nacional tuvieron que ser aislados temporalmente de sus labores por presentar contagio por COVID-19, mientras que 97 fallecieron.

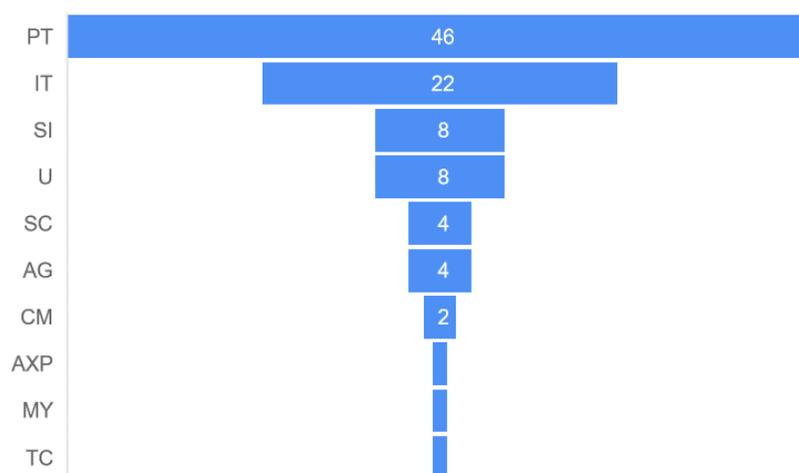
De la tabla 3 vale la pena resaltar que quienes se han visto más afectados por el virus han sido los uniformados que mayor cercanía tienen con la población, es decir, quienes han liderado en primera fila las tareas de supervisión y control a las restricciones del Gobierno nacional: 46 patrulleros, veintidós intendentes y ocho intendentes (ver figura 5).

Tabla 3. Miembros de la Policía Nacional infectados y fallecidos por COVID-19

Grados	Casos totales	Fallecidos
PT	23 282	46
IT	5020	22
SI	3185	8
AXP	2612	1
CT	648	-
AL	632	-
MY	566	1
TE	458	-
U	442	8
ST	312	-
N.U	188	-
TC	149	1
CR	136	-
SC	133	4
CD	88	-
AF	67	-
AG	66	4
CM	30	2
SM	29	-
BG	15	-
MG	7	-
GR	1	-

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional (2021).

Figura 5. Número total de uniformados fallecidos a causa de la COVID-19



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional (2021).

Así mismo, como lo refleja la figura 6, quienes se han contagiado con COVID-19 han sido, de mayor a menor frecuencia: del nivel ejecutivo (83%), personal no profesional (9%) y oficiales (6%), mientras que quienes han fallecido han sido del nivel ejecutivo (85%), oficiales (2%) y personal no profesional (1%).

Figura 6. Casos de contagio y fallecimiento por COVID-19 en la Policía Nacional



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional (2021).

Sumado a lo anterior, en las medidas iniciales decretadas por la misma institución ante el estado de emergencia sanitaria hubo dos disposiciones adicionales a la Circular 001 de 2020 que también impactaron el número de uniformados disponibles: se suspendió la incorporación de nuevo personal en todas las categorías y se suspendió el curso para auxiliares mujeres (Ministerio de Defensa Nacional, Circular 001 del 18 de marzo de 2020).

No obstante, seguramente previendo las posibles afectaciones en el tamaño de su pie de fuerza, la Policía Nacional intentó compensar de alguna manera el personal disponible con medidas como la prórroga del servicio militar obligatorio para hombres y mujeres auxiliares de policía, por un periodo de tres meses, decretada por el Ministerio de Defensa Nacional a través de la Resolución 01115 de 2020. De igual forma, se suspendió “el goce y disfrute de los planes vacaciones previamente autorizados, en atención a la disponibilidad de personal que se requiere para garantizar el cumplimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional” (Circular 004 de 2020), así como el correspondiente trámite de retiro voluntario del personal uniformado y los permisos a los que generalmente tienen derecho los auxiliares de policía. Si bien esas se podrían considerar medidas urgentes y necesarias, no se

puede dejar de lado el impacto que pudieron tener en el bienestar y la salud mental de los uniformados. No autorizar permisos especiales, periodos de vacaciones o el retiro de la institución por solicitud propia puede incidir directamente en la calidad del servicio que se provee, tal como sucede en cualquier actividad laboral: “[...] se puede presentar sintomatología y signos afines a la fatiga por compasión. Esta problemática además de los riesgos psicosociales anteriormente expuestos, puede reducir el rendimiento laboral de las personas afectadas, haciéndolo menos efectivo y menos productivo” (Ruiz y Gómez, 2021, p. 8).

Todas esas disposiciones —claramente sustentadas en la situación de emergencia sanitaria que vivía el país— ayudaron, pero no han sido suficientes para suplir la limitación de recursos humanos de la Policía Nacional a fin de asumir los retos impuestos por la pandemia y mejorar su capacidad de respuesta. Claro está que la operatividad policial también se ha visto afectada por variables externas a la institución, tales como el funcionamiento del sistema general de justicia criminal. A causa de la pandemia, “muchos establecimientos penitenciarios y carcelarios del país restringieron el acceso de los internos y los procedimientos de judicialización de capturas incorporaron medidas sanitarias adicionales” (Alvarado et al., 2020, p. 31). Esto último dificultó aún más todo el proceso alrededor de la captura de presuntos delincuentes, el cual, de por sí, ya les representaba una pérdida de tiempo importante a los uniformados.

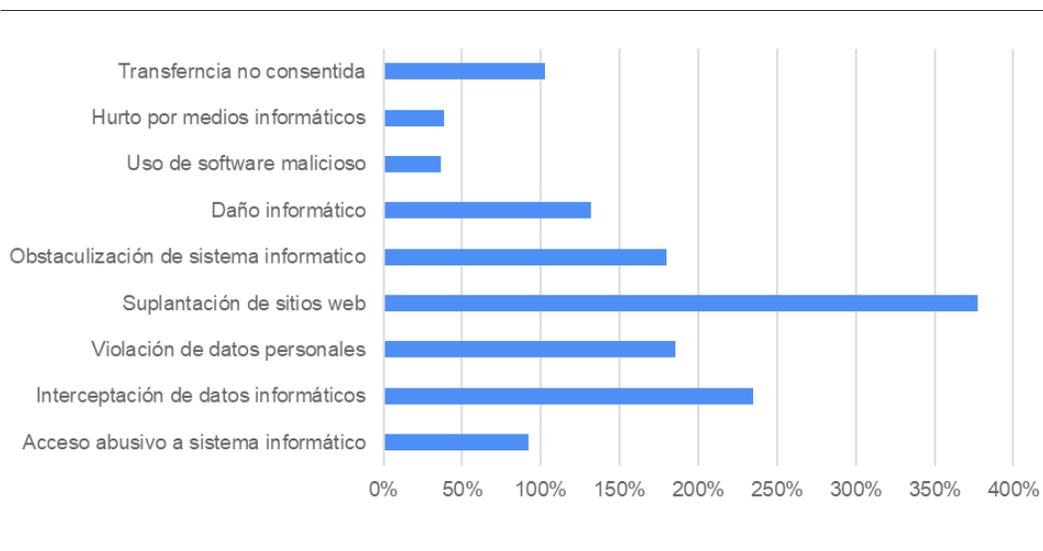
RETOS DE LA OPERATIVIDAD POLICIAL ANTE AMENAZAS ADICIONALES A LA SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN

El contexto de emergencia sanitaria y aislamiento abrió la posibilidad para que algunas modalidades delictivas ampliaran su alcance en el territorio colombiano. Una de ellas, en la cual la Policía Nacional ha puesto gran énfasis, ha sido el cibercrimen. La figura 7 presenta el incremento porcentual de los principales delitos cibernéticos definidos en la Ley 1279 de 2009, registrados en 2019 y 2020, entre el 25 de marzo y el 8 de noviembre de cada año. Si se analiza la totalidad de delitos cibernéticos en su conjunto, estos aumentaron 96% durante los primeros ocho meses de la pandemia; los delitos que tuvieron un mayor incremento fueron la suplantación de sitios web, la interceptación de datos informáticos y la violación de datos personales.

Ante las restricciones a la movilidad impuestas por la emergencia sanitaria, se incentivó enormemente el teletrabajo, la educación virtual y las compras por internet, con lo que creció la posibilidad de ataques cibernéticos; ese es precisamente el resultado que se refleja en la figura 7. Esto llevó a que el Centro Cibernético de

la Policía Nacional —que ofrece, entre sus servicios, la plataforma de CAI Virtual—, adelantara tareas adicionales de ciberpatrullaje, charlas preventivas y campañas de concientización e intercambio de información con Interpol y Europol.

Figura 7. Aumento porcentual de delitos cibernéticos de 2019 a 2020, registrados entre el 25 de marzo y el 8 de noviembre de cada año



Fuente: elaboración propia con datos del Centro Cibernético de la Policía Nacional (2020).

Así mismo, la aparición de la vacuna contra la COVID-19 generó retos adicionales para el entorno de seguridad del país. Por un lado, según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en ciertos Estados de la región empezaron a evidenciarse “mercados ilegales y la promoción en redes sociales de vacunas falsas o robadas contra el COVID-19 que, por supuesto, no cumplen las características de almacenamiento y no están vigiladas por las autoridades sanitarias” (Policía Nacional, 2021b). La Policía Nacional tuvo que asumir, entonces, esa nueva tarea de rastrear noticias falsas, dismantelar redes criminales e identificar la suplantación de personas, a fin de contrarrestar esas dinámicas ilegales. De igual forma, se adelantaron operaciones especiales como Eslabón, un ejercicio conjunto que reunió a más de quince países, dirigido “a desarticular organizaciones criminales dedicadas al contrabando, tráfico y falsificación de las vacunas contra el COVID-19 [...] [y] a la lucha contra la falsificación, contrabando y tráfico ilegal de medicamentos, suministros médicos, productos farmacéuticos, elementos quirúrgicos y de bioseguridad” (Policía Nacional, 2021a).

Por otro lado, la Policía Nacional también pasó a jugar un rol determinante en el Plan Nacional de Vacunación, especialmente como parte de la Estrategia Marco de Seguridad Interinstitucional para llevarlo a cabo. Esa estrategia, incluida como un anexo de la Resolución 430 de 2021 del Ministerio de Salud, tenía como objetivo “contribuir a garantizar la seguridad en la recepción, almacenamiento, transporte, distribución y aplicación de la vacuna en el territorio nacional, de manera coordinada y articulada con las diferentes autoridades nacionales, regionales y locales, Fuerzas Militares y Policía Nacional” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021, p. 39). Como parte de la estrategia, se estableció que se debía desplegar un Puesto de Mando Unificado Nacional, liderado por el Ministerio de Salud, a través del cual se articularía y coordinaría el trabajo conjunto con las demás instituciones incluidas en la estrategia, siendo la Policía Nacional⁴ una de ellas.

Entre otras disposiciones, la estrategia también dispuso un Plan Operativo de Seguridad, el cual definió actividades específicas para la Fuerza Pública desde 48 horas previas a la llegada de paquetes de vacunas al territorio nacional, así como tareas de seguridad en las instalaciones de almacenamiento y acompañamiento permanente en su transporte y distribución por todo el país. Ejemplo de ello fue la asignación de 150 uniformados encargados de acompañar el traslado de Rionegro a Medellín de las primeras dosis que llegaron a esa ciudad (Herrera, 2021), o la asignación de 122 uniformados y veintidós vehículos de la Policía Nacional para acompañar y custodiar las primeras vacunas que llegaron al departamento de Caldas (Gobierno de Caldas, 2021). Aunque de manera temporal, la destinación de esos uniformados al Plan Nacional de Vacunación también ha tenido una incidencia relevante en la operatividad policial a lo largo de 2021.

RETOS DE LA OPERATIVIDAD POLICIAL FRENTE AL RELACIONAMIENTO CON LA COMUNIDAD

Las actividades adelantadas por la Policía Nacional en medio de la emergencia sanitaria, a pesar de los desafíos ya mencionados, no se limitaron a controlar las disposiciones gubernamentales de aislamiento o a enfrentar nuevas amenazas a la

4 El teniente coronel Jhon Harvey Peña Riveros fue designado como el gerente institucional en representación de la Policía Nacional.

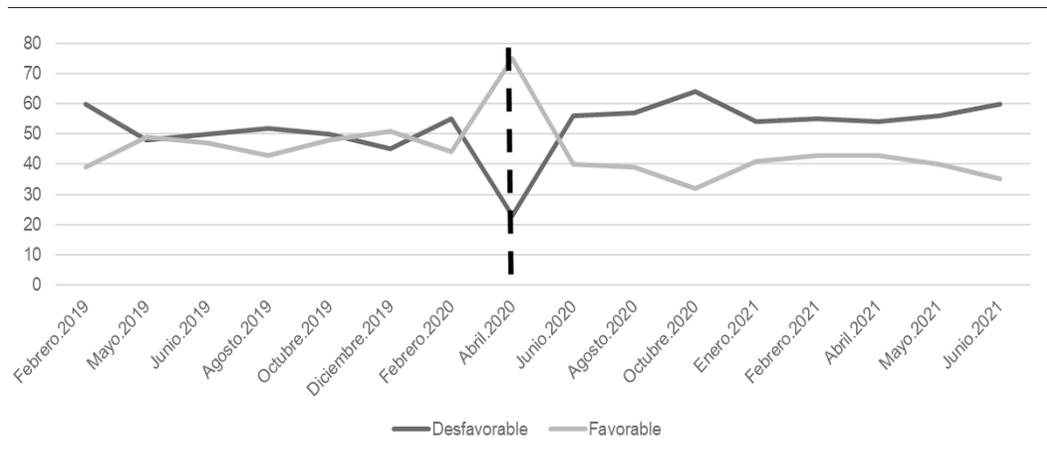
seguridad. La misma circular interna que acogió medidas preventivas encaminadas a proteger la plantilla de personal uniformado también dispuso que la Policía Nacional debía adelantar campañas institucionales dirigidas a apoyar y a acompañar a la comunidad en medio de la pandemia (Ministerio de Defensa Nacional, Circular 001 del 18 de marzo de 2020). En ese marco, la institución adelantó actividades de sensibilización dirigidas a la prevención y el autocuidado, a la prevención de violencia intrafamiliar, a la prevención del maltrato infantil y a la prevención de delitos sexuales; asimismo, se realizaron jornadas de entrega de ayudas humanitarias y brigadas de salud (Policía Nacional de Colombia, 2021a).

Una de las campañas organizadas por la Policía Nacional se denominó “Patrulla en Casa”. Esa fue una estrategia que buscó trabajar articuladamente con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Comisarías de Familia “para atender integralmente los conflictos generados al interior de las viviendas” (Policía Nacional, 2020b) en medio del confinamiento. También, se adelantaron campañas como “Aislarnos para no separarnos”, de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (Unipep); “Quédate en casa”; y otras más dirigidas a fomentar la recreación y el ejercicio de los ciudadanos, respetando las restricciones impuestas por el estado de emergencia y aislamiento.

Sin embargo, todas esas iniciativas que intentaron hacer que los uniformados se acercaran a la población y fortalecieran los canales de comunicación con la comunidad, no parecen haber tenido el impacto deseado en su imagen institucional. Así lo evidencia la más reciente encuesta de Invamer publicada en junio de 2021. Muestra cómo a partir de abril de 2020, un mes después de iniciado el aislamiento preventivo obligatorio impuesto por el Gobierno nacional, la imagen desfavorable de la Policía Nacional aumentó, tendencia que se ha mantenido a lo largo de todo el periodo de la pandemia, al mismo tiempo que su imagen favorable ha tendido a decaer, especialmente durante 2021; así se presenta en la figura 8.

Claro está que la imagen negativa de la institución no obedece a su rol en medio del estado de emergencia o a la oferta pública de seguridad en general. Por el contrario, está relacionada en mayor medida con su involucramiento en las manifestaciones y protestas sociales vividas en el país en 2019, 2020 y 2021, en medio de las cuales se les ha acusado de graves violaciones a los derechos humanos. Ese panorama, además de afectar la imagen de la institución, también ha generado una enorme desconfianza hacia todos sus miembros, un factor que nuevamente incide negativamente en la operatividad policial

Figura 8. Favorabilidad de la Policía Nacional entre febrero de 2019 y junio de 2020



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta Invamer de junio de 2021.

CONCLUSIONES

Los puntos incluidos a lo largo de la presente revisión giraron en torno a los principales retos que puede llegar a enfrentar una organización policial en medio de un contexto como la pandemia de COVID-19, los cuales afectan directamente su nivel de operatividad.

Con base en el planteamiento de Laufs y Waseem (2020) al respecto, y una vez analizados cada uno de los elementos señalados en el documento, es posible afirmar que la Policía Nacional tuvo que incorporar nuevos roles y responsabilidades —como la supervisión y el control de las medidas de aislamiento, el acompañamiento al Plan Nacional de Vacunación y la mayor atención a actividades de ciberdelincuencia—, pero con un pie de fuerza que se vio cada vez más limitado por los ajustes a la planta de personal y los contagios y fallecimientos de sus miembros. Estos factores afectaron negativamente la capacidad operativa policial, que se vio aún más perjudicada por la disminución de la confianza ciudadana hacia la institución, debido a su involucramiento en las manifestaciones sociales del país —un ingrediente que Laufs y Waseem (2020) consideran vital para garantizar la provisión adecuada de seguridad pública en un contexto de emergencia sanitaria—.

Todos los anteriores resultan ser elementos fundamentales que se deben revisar y tener en cuenta al momento de analizar la capacidad estatal para proveer el servicio público de seguridad en el país. Igualmente, debe llevar a reflexionar sobre temas de fondo como la composición del cuerpo de policía, el bienestar físico y mental de

los uniformados y, especialmente, el tipo de relación que se espera construir entre la figura policial y la ciudadanía.

REFERENCIAS

- Alvarado, N., Norza, E., Pérez-Vincent, S. M., Tobón, S. y Vanegas-Arias, M. (2020). *Evolución de la seguridad ciudadana en Colombia en tiempos del COVID-19. Nota Técnica IDB-TN-2034*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://cutt.ly/pEzLbpa>
- Centro Cibernético de la Policía Nacional. (2020). *Balance Cibercrimen 2020. Semana #45*. <https://cutt.ly/LEz7ZH6>
- Corte Constitucional de Colombia. (2020). *Prórroga del servicio militar por tres meses con ocasión al COVID-19, se ajusta a la Constitución. Boletín N.º 92*. <https://cutt.ly/IEzLrJs>
- Congreso de la República. (2016, 29 de julio). *Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*. Diario oficial n.º 49.949.
- Dirección de Sanidad de la Policía Nacional (Disan). (2021). *Rendición de cuentas 2020*. <https://cutt.ly/vEz7JoT>
- El País*. (2020, 8 de septiembre). Más de diez mil policías se han contagiado de COVID-19 en Colombia durante la pandemia. <https://cutt.ly/3EYwzYn>
- Gobierno de Caldas. (2021). *122 uniformados y 22 vehículos acompañan el traslado y la disposición de las vacunas contra COVID-19 en el departamento. La Secretaría de Gobierno de Caldas y la Fuerza Pública apoyan este proceso*. Sala de Prensa. <https://cutt.ly/OEz8DZ4>
- Herrera, V. (2021, febrero 15). *Más de 150 policías custodiarán el traslado de las vacunas contra el COVID-19 en Medellín*. Blu Radio. <https://cutt.ly/8Ez7Ip7>
- Laufs, J. y Waseem, Z. (2020). Policing in pandemics: A systematic review and best practices for police response to COVID-19. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 51, 101812. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101812>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2021, marzo 31). Resolución 430 de 2021. Por la cual se actualizan los lineamientos técnicos y operativos para la vacunación contra el COVID-19 y se dictan otras disposiciones. <https://cutt.ly/9Ez7ww9>
- Policía Nacional de Colombia. (2020a). *Rendiciones de Cuentas de la Policía Nacional*. <https://cutt.ly/tEzKDQD>
- Policía Nacional de Colombia. (2020b). *¡Patrulla en casa! Estrategia institucional diseñada para prevenir la violencia intrafamiliar*. Sala de Prensa. <https://cutt.ly/fEzKjWW>
- Policía Nacional de Colombia. (2021a). *Operación transnacional “ESLABÓN” para contrarrestar la falsificación de las vacunas contra el COVID-19*. Sala de Prensa. <https://cutt.ly/NEzKWEv>

Policía Nacional de Colombia. (2021b). *Mercados ilegales y promoción de vacunas contra el COVID-19, en la mira del Centro Cibernético*. Sala de Prensa. <https://cutt.ly/nEzKU1E>

Ruiz Frutos, C. y Gómez Saltado, J. (2021). Efectos de la pandemia por COVID-19 en la salud mental de la población trabajadora. *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 14(1), 6-11. <https://dx.doi.org/10.12961/aprl.2021.24.01.01>

Violencia de género y respuesta de políticas públicas durante la pandemia por COVID-19

KAREN MARRINER¹

“Quedarse en casa no es lo mismo que cállate en casa”
Emiliana Quispe, grupo feminista Mujeres Creando

INTRODUCCIÓN

La pandemia por COVID-19 ha generado impactos diferenciados en la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Si bien se ha señalado que este virus es “absolutamente democrático”² e incluso se le llegó a catalogar como “el gran igualador” (Mein, 2020), pues la enfermedad no hace distinciones y todas las personas estamos expuestas al contagio, es claro que las medidas para contener la pandemia, así como los efectos sociales y económicos derivados de la actual coyuntura, golpean más fuerte a las personas de menores ingresos o a quienes pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad y que han estado históricamente expuestos a una discriminación múltiple e interseccional.

Los efectos de la pandemia han puesto en evidencia que factores como el sexo, la edad, la raza y la etnia sitúan a las personas en condiciones desiguales para hacer frente a la emergencia. En el caso de las mujeres, se reconoce que existen condiciones estructurales de vulnerabilidad derivadas de los roles asociados al cuidado y de las precarias condiciones laborales que favorecen el aumento de la violencia en su

1 M.A. en Estudios del Desarrollo. Docente-investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [karen.marriner@uexternado.edu.co].

2 Presidente del Perú entre marzo de 2018 y noviembre de 2020, Martín Vizcarra: “El COVID-19 ataca a todos sin importar el estrato social”.

contra. Además, en el contexto de la pandemia, los cuidados de las personas enfermas o necesitadas de especial atención recaen fundamentalmente en las mujeres, a expensas de su desarrollo personal o laboral, con lo que se profundizan aún más las ya profundas desigualdades (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2020).

Estas condiciones se vieron exacerbadas por las medidas de confinamiento y aislamiento social generadas por la pandemia, por lo cual cabe preguntarse: ¿de qué manera la COVID-19 afecta a las mujeres como grupo vulnerable?, y ¿cuál ha sido el enfoque de las medidas institucionales para combatir la violencia basada en género en esta coyuntura? Así pues, este documento tiene un doble objetivo. Pretende, por un lado, elaborar una caracterización de las vulneraciones hacia las mujeres en el contexto de la pandemia en Colombia y, por otro lado, identificar si las medidas establecidas por los gobiernos subnacionales para hacer frente a la pandemia por COVID-19 incorporaron la perspectiva de género a partir de un enfoque interseccional que permitiera mitigar los impactos diferenciados para las mujeres.

Este documento tiene un enfoque descriptivo y no pretende realizar una evaluación de las políticas que presenta, sino identificar el panorama, durante el primer semestre de 2020 en Colombia, de las iniciativas que impulsaron los gobiernos locales para responder a algunas de las necesidades de las mujeres durante la emergencia de salud pública. El estudio se circunscribe a las ciudades de Bogotá y Medellín debido a que, de acuerdo con las cifras del Observatorio de Mujeres de la Presidencia de la República de Colombia, tanto en 2019 como en 2020 el grueso de las llamadas de reporte de hechos relacionados con violencia basada en género tuvo origen en estas dos ciudades. Así mismo, estas fueron las ciudades que presentaron un mayor aumento de los casos reportados durante las medidas de confinamiento (Observatorio Colombiano de las Mujeres, 2020).

El texto está estructurado en cuatro secciones incluyendo esta introducción. La sección 2 se refiere a la caracterización de la violencia de género presentada en las ciudades focalizadas. Por su parte, la sección 3 se enfoca en presentar las medidas que tomó la administración local para hacer frente a las diferentes formas de violencia que estaban afrontando las niñas, las adolescentes y las mujeres en el marco de la pandemia por COVID-19. El trabajo concluye con una reflexión sobre las intervenciones y sus posibles implicaciones en particular frente a este tema.

1. VIOLENCIA DE GÉNERO EN COLOMBIA

La violencia contra las mujeres y las niñas es la más extendida violación de los derechos humanos en el mundo y afecta al menos a una de cada tres mujeres. América

Latina y el Caribe resalta como una de las regiones más peligrosas para las mujeres donde, solo en 2019, 3800 mujeres fueron víctimas de la expresión más extrema de violencia: el feminicidio (ONU Mujeres, 2020). El caso de Colombia no presenta un panorama más alentador, pues en 2019 “cada 3 días una mujer fue asesinada por su pareja o expareja, por lo menos una mujer fue agredida por su pareja o expareja cada 13 minutos, cada 24 minutos al menos una mujer fue agredida sexualmente y sobre este grupo, las niñas y las adolescentes fueron el 86 % del total de mujeres agredidas” (Sisma Mujer, 2020). La anterior situación evidencia que incluso antes de la pandemia las mujeres en Colombia ya se enfrentaban a una situación de riesgo que, sumada a la histórica posición de desventaja en comparación con los hombres, genera un escenario propicio para la vulneración de todos sus derechos en los escenarios de emergencias, en donde el foco de atención ha sido desviado hacia la pérdida de vidas causada por la enfermedad por COVID-19.

La posición de desventaja de las mujeres se ve reflejada en: términos socioeconómicos y de persistencia de la pobreza; patrones culturales patriarcales discriminatorios; la división sexual del trabajo; la injusta organización social del cuidado, y la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2017). En Colombia, la desigualdad se ve reflejada en varios indicadores que en 2019 ya evidenciaban las pronunciadas brechas. Por ejemplo, mientras que la tasa de desempleo para los hombres se ubicaba en 8,8 %, la de las mujeres alcanzaba los dos dígitos (15,4 %), es decir, la de las mujeres fue mayor en 6,6 puntos porcentuales. Por su parte, el 34 % de las mujeres con básica secundaria no tiene ingresos propios, mientras que para los hombres ese porcentaje es de 12 %; y mientras que si bien tanto mujeres como hombres dedican diariamente diez horas y cuarenta minutos a cuidados personales, al descontar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (TDCNR), a las mujeres les restan seis horas para estudiar, capacitarse y divertirse, mientras que los hombres cuentan con diez horas para distribuir entre dichas actividades (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2020).

Además de las condiciones socioeconómicas, en el ámbito político también se evidencian las desigualdades. Aunque existe un amplio marco normativo y de reformas legales promulgadas para avanzar en el ejercicio del derecho a la participación de las mujeres y la toma de decisiones públicas, aún existen retos y se identifica que no está garantizada la participación política igualitaria en el país. Así lo señala ONU Mujeres:

[...] las mujeres representan menos del 20 % de las personas elegidas a cargos de elección popular, tanto a nivel nacional (18 % del Congreso) como a nivel local

(12,2% de alcaldías y 17,6% de concejos municipales). Además, siguen siendo un reto para el ejercicio del derecho al sufragio de las mujeres, aspectos relacionados con el conflicto, principalmente en las regiones de difícil acceso, prácticas clientelistas, poca o inexistente pedagogía política y la falta de confianza en las instituciones. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2019)

En ese escenario, varias instituciones del orden nacional e internacional comenzaron a generar discusiones en torno a los efectos diferenciados que la pandemia iba a tener para las mujeres. Esto especialmente en cuanto a empleos, salud mental y física, y sobrecargas por el trabajo asociado a cuidados, pues las labores de educación, entretenimiento y deporte de hijos e hijas, además de las tareas ordinarias de la casa, son asumidas en su mayoría por las mujeres. Para el caso de Colombia, se identificó que las medidas de aislamiento podrían llevar a la pérdida de dos millones de puestos de trabajo de mujeres, frente a 450 000 empleos de hombres (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2020). Así mismo, según la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, durante los confinamientos, “el tiempo diario promedio dedicado a actividades de trabajo se elevó en 1:21 minutos en las mujeres, entre 2016 y 2020, mientras que cayó 21 minutos para los hombres” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane], 2020b), situación que muestra la inequidad en la distribución de las tareas.

Sin embargo, más allá de los efectos económicos, es necesario revisar los efectos que la pandemia por COVID-19 ha tenido en otra “pandemia” que ha estado oculta, pero a la vista de todos: la violencia de género. Las nuevas condiciones pueden terminar por levantar barreras adicionales e incluso llevar a algunas mujeres a permanecer en relaciones de pareja violentas debido a situaciones de dependencia económica. Además, las diferentes medidas de prevención y aislamiento terminan por afectar la calidad de vida en lo emocional, sobre todo en el género femenino: “Con los niños y otros miembros de la familia en el hogar durante todo el día, el estrés será mayor y ciertamente recaerá más en las mujeres [...] se sabe que la violencia contra las mujeres tiende a aumentar en tiempos de guerra y crisis, y ahora ha aumentado” (De Sousa Santos, 2020).

En Colombia, según cifras del Instituto Nacional de Salud (INS), hasta junio de 2020 se habían reportado 48 345 casos de violencia intrafamiliar y de género, aproximadamente 10 000 casos más de lo esperado. En todo el territorio colombiano, entre el 25 de marzo y el 2 de julio de 2020 se registró un incremento del 130% en

llamadas a la Línea 155³ con respecto al mismo periodo en 2019 (Observatorio Colombiano de las Mujeres, 2020). Lo anterior se traduce en que, durante la cuarentena, aproximadamente cada veinticinco horas fue denunciado un feminicidio, cada diez minutos se realizó una denuncia de violencia intrafamiliar y cada veintiún minutos se hizo una denuncia por delitos sexuales. Es decir, se reportó un aumento de cerca del 200% en las llamadas por denuncias de violencias de género (Méndez et al., 2020). Los departamentos donde se hicieron más denuncias de violencias fueron: Bogotá (41,83%), Antioquia (10,86%), Valle del Cauca (8,96%), Cundinamarca (6,43%), Atlántico (5,02%) y Santander (3,89%). A continuación, se presenta la caracterización de la violencia presentada en las dos entidades territoriales con mayor número de casos, a saber: Bogotá y Medellín.

1.1 Situación en Bogotá

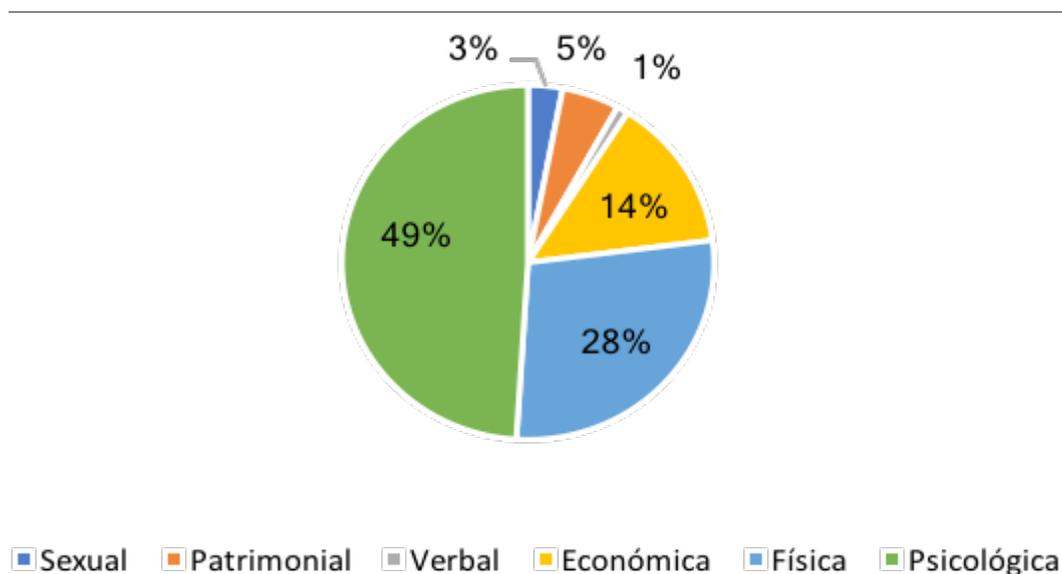
En Bogotá, las cifras de violencia intrafamiliar muestran que desde que se implementó la medida de aislamiento preventivo, el 20 de marzo de 2020, las mujeres sufrieron en mayor medida la violencia en sus hogares. La Secretaría Distrital de la Mujer, en el reporte de atenciones durante la “Cuarentena por la Vida”, consolidado entre el 20 de marzo y el 20 de abril de 2020, documentó 5408 llamadas. Por su parte, del 30 de marzo al 31 de mayo fueron atendidas en las comisarías de familia 3296 mujeres entre 18 y 60 años, víctimas de algún ataque en su hogar (Veeduría Distrital, 2020). En total, hasta el 15 de junio de 2020 se registró un incremento del 187% en atención por líneas telefónicas y del 774% en líneas virtuales (Bogotá Cómo Vamos, 2020).

En cuanto a los tipos de violencia, se encuentra que la violencia física y psicológica son las más recurrentes, mientras que la violencia verbal fue la menos frecuente. No obstante, cabe resaltar que si bien las cifras de violencia sexual parecen representar un bajo porcentaje (5%), no debe dejarse de lado que estas cifras corresponden a casos efectivamente denunciados. En los casos relacionados con presuntos delitos sexuales con víctima mujer, se encuentra que cerca del 84% tiene víctimas entre 0 y 17 años, y cerca del 30% tiene niñas menores de 10 años como víctimas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020). Tal situación implica que este tipo de violencia se oculte, pues las niñas y las adolescentes en este rango etario presentan mayores obstáculos para hacer efectivas las denuncias. Además, es relevante tener en cuenta que, según

3 La Línea 155 es un servicio en línea o telefónico con cobertura en todo el país que brinda orientación psicosocial, asesoría jurídica y acompañamiento a las víctimas de violencia basada en género durante las veinticuatro horas del día.

información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, cerca del 85 % de los delitos son cometidos por una persona conocida por la víctima.

Figura 1. Tipos de violencias atendidas (por porcentaje) en Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2020b).

Por su parte, se encuentra que los indicadores laborales de la ciudad de Bogotá muestran un comportamiento desfavorable para las mujeres. En primer lugar, mientras seis de cada diez mujeres en edad de trabajar se encontraban económicamente activas en el segundo trimestre del año 2019 (TGP igual a 63,4), en el mismo periodo de 2020 bajó a cinco de cada diez (Dane, 2020a). De igual forma, la tasa de desempleo evidencia la afectación del mercado laboral para las mujeres al crecer en 2,2 veces, con lo que alcanzó una diferencia de 4,9 frente a la tasa de desempleo masculina.

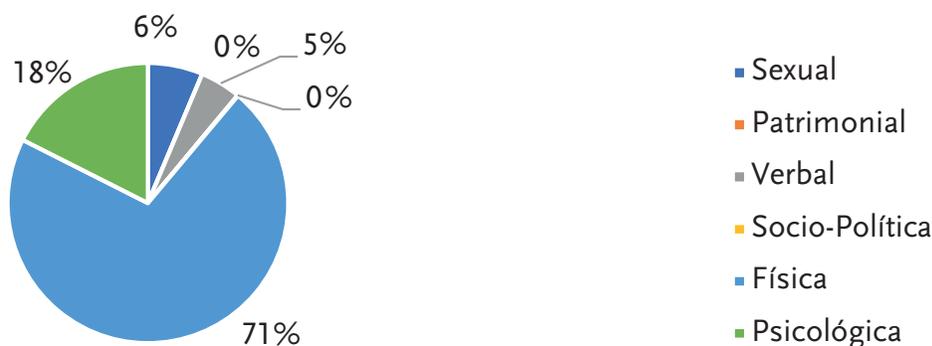
Finalmente, el 28,5 % de las mujeres en Bogotá durante el año 2020 se dedicaron principalmente a TDCNR, mientras en el año 2019 este porcentaje era del 11 %:

[Aunque] el porcentaje de participación de los hombres en TDCNR pasó del 9 % al 16 % entre 2019 y 2020, el de las mujeres representó cerca del 91 % en 2019 y 84 % en 2020. Además, el número de mujeres que realizaban TDCNR como actividad principal disminuyó 1 % mientras que en los hombres se redujo en 28 %. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020, p. 26)

1.2 Situación en Medellín

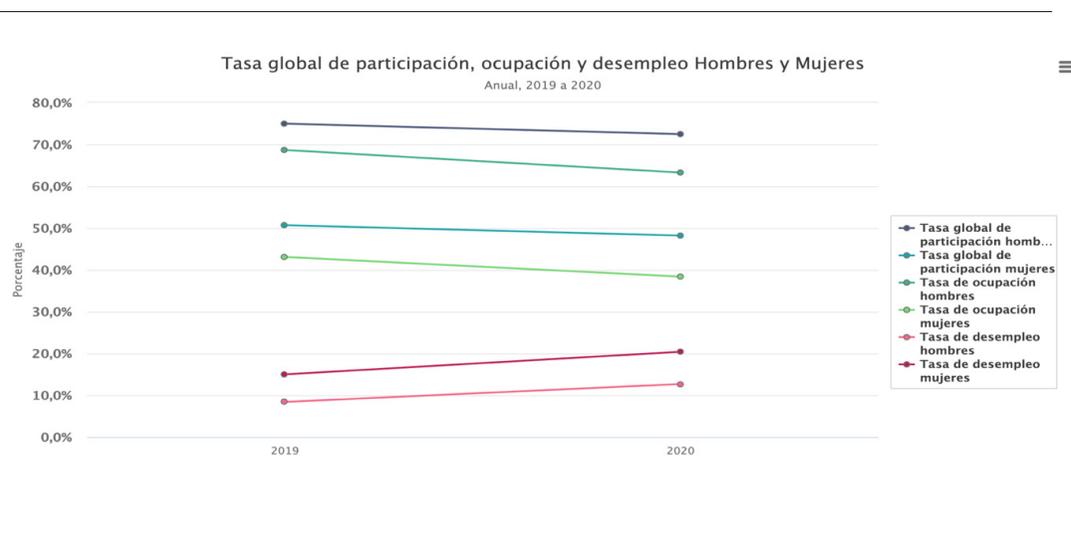
Antioquia se ha consolidado como una de las zonas donde se registran más casos de violencia contra la mujer. Según el Observatorio de Asuntos de Mujer y Género del departamento, en 2019 se reportaron 15 693 casos de violencia intrafamiliar, cuyo 80% fue contra mujeres. Así mismo, Medellín fue la ciudad en donde se concentró el mayor número de casos. La Línea 123 reportó 44 864 incidentes en 2019, un aumento superior al 200% con respecto al año anterior. Estas cifras fueron creciendo durante el confinamiento y hasta el 19 de julio de 2020 se registraron 2138 eventos de violencias contra las mujeres, principalmente hechos de violencia física, seguida de la psicológica y la sexual. Al igual que en el caso de Bogotá, se identifica que los principales agresores se encuentran dentro del círculo cercano de las víctimas: parejas (156 casos); exparejas (78); familiares (45); hijos (28); desconocidos (13); conocidos sin trato (8); amigos (9); vecinos (8), y padre o madre (7) (Universidad Nacional de Colombia, 2020).

Figura 2. Tipos de violencias atendidas (por porcentaje) en Medellín



Fuente: Alcaldía de Medellín (2020).

En cuanto a los indicadores laborales, las mujeres de Medellín históricamente han evidenciado una alta vulnerabilidad en el mercado laboral, con tasas de ocupación y participación más baja, así como niveles de desempleo más altos que los hombres. Esto además influye en la brecha salarial que alcanza el 15,5% y significa que una mujer gana en promedio 84,5% del salario de un hombre (Informe de Calidad de Vida 2016-2019).

Figura 3. Indicadores laborales según sexo en Medellín

Fuente: Dane (2020a).

Como se evidencia, mientras que la tasa global de participación de los hombres fue de 72 % (75 % en 2019), la de las mujeres alcanzó el 48 % (50 % en 2019). En cuanto al desempleo, si bien las cifras generales presentan un panorama preocupante para ambos sexos, en el caso de las mujeres alcanza el 20 % frente al 12 % para los hombres, una brecha importante para esta dimensión.

2. MEDIDAS DE MITIGACIÓN

Frente a la difícil situación a la que se vieron enfrentadas las mujeres, el Gobierno nacional emitió el Decreto 460 de 2020 en el que se establecen disposiciones que dan lineamientos para la instauración de criterios de priorización del servicio y de atención presencial en casos excepcionales que abarcan “riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia contra las mujeres” (Ministerio de Justicia, 2020). Entre las principales disposiciones se encuentran: la prestación del servicio ininterrumpido en las comisarías de familia, la continuación de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho, el funcionamiento de policía judicial en las comisarías y campañas de prevención de la violencia intrafamiliar. No obstante, estas medidas resultaron en disposiciones generales que no lograron satisfacer las necesidades y la nueva realidad a la que las mujeres se veían afrontadas en la pandemia. En ese sentido, a continuación, se presentan

algunas de las medidas que establecieron autoridades locales de las entidades con mayor incidencia de casos para hacer frente a los impactos mencionados.

2.1 Medidas en Bogotá

En el caso de Bogotá, la Secretaría Distrital de la Mujer implementó varias medidas que fueron desde el fortalecimiento de normas existentes antes del inicio de la pandemia, hasta la instauración de nuevas normas. La primera estrategia consistió en fortalecer los canales de atención existentes; así pues, la Línea Púrpura⁴ se convirtió en el principal medio para que las mujeres pudieran obtener ayuda. Esta línea funcionaba antes de la pandemia, pero durante el confinamiento se estableció un número de chat por WhatsApp mediante el cual las mujeres pueden recibir orientación en caso de violencias y obtener información sobre derechos sexuales y reproductivos. De igual forma, los hogares de acogida y las casas de igualdad de oportunidades se fortalecieron para recibir a las mujeres en situación de riesgo y a su sistema familiar.

De otra parte, se creó el Comité Distrital de Violencias Basadas en Género como una herramienta para evitar los feminicidios y para establecer medidas que permitieran proteger a las mujeres. Este comité está compuesto por representantes de la Secretaría de la Mujer, la Secretaría Seguridad, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. Entre las acciones que se han definido se encuentran: reunirse semanalmente para mejorar la articulación interinstitucional; monitorear casos; generar bitácoras de documentación interinstitucional de casos para un mejor acompañamiento a las mujeres; mapear localmente la información; y hacer seguimiento permanente a cifras (Secretaría Distrital de la Mujer, 2020a).

Así mismo, se implementó la estrategia “Espacios Seguros”, la cual busca responder a la falta de denuncias pues se encontró que en la mayoría de los casos las mujeres víctimas de violencia sexual no realizan el procedimiento de denuncia. Entonces, se designaron 630 establecimientos comerciales en donde se pueden reportar casos. Además, se implementó un modelo de acompañamiento a través de atención psicosocial en cuatro hospitales de la ciudad, con el fin de prestar acompañamiento a las víctimas de delitos sexuales desde el primer momento en que estas entran al servicio de salud.

4 La Línea Púrpura es atendida por mujeres profesionales en psicología, trabajo social y enfermería con experiencia en atención a mujeres con enfoque de género, diferencial y derechos humanos. Es un espacio de escucha y orientación a mujeres víctimas de violencias en el espacio público o privado.

Otra medida implementada por la administración local se refiere a los programas de entrega de subsidios para ayudar a los hogares más vulnerables con la estrategia #BogotáSolidariaAvanza. Sin embargo, esta estrategia fue bastante criticada, pues en una primera declaración la alcaldesa de Bogotá, Claudia López, afirmó que en los hogares donde existieran manifestaciones de violencias basadas en género no se entregarían las ayudas. Sin embargo, este pronunciamiento desprotegía y podía perpetuar escenarios de violencia en los hogares donde las mujeres son dependientes. El senador Jorge Robledo del Partido Dignidad señaló que ese lineamiento era un error, pues “¿cuál va a ser el apoyo para que las mujeres se arriesguen a tomar el teléfono y decir qué está pasando en casa?”. En definitiva, se aclaró que la medida buscaba castigar a los victimarios y no a sus familias, por lo que se iba a generar acompañamiento y a brindar las ayudas a los hogares de víctimas de violencias basadas en género.

De otra parte, se implementó una campaña de comunicación: “Violencia y Cuidado”, a través de la cual se publicaban mensajes diarios y se incentivaba una cultura de cero tolerancia hacia la violencia contra las mujeres (figura 4).

Figura 4. Estrategia comunicativa: “Violencia y Cuidado”



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2020a).

Para las mujeres trabajadoras sexuales se establecieron alojamientos temporales y ayudas económicas y alimentarias; además, se señala que sesenta mujeres están

siendo apoyadas para terminar la educación primaria y secundaria. No obstante, en Bogotá hay 7094 personas que se dedican a esta labor y debido a la informalidad de la labor no es posible focalizar las ayudas (Dane, 2018). En el periodo que hubo un confinamiento total, estas mujeres se quedaron sin recursos para subsistir y muchos testimonios señalan que a pesar del virus y de los controles de la Policía, tuvieron que arriesgarse a salir a las calles a buscar clientes o involucrarse en otros negocios como la distribución de drogas, pues las ayudas no alcanzaban o no llegaban, como señala Fidelia Suárez, presidenta y fundadora de uno de los sindicatos de trabajadoras sexuales en Bogotá: “Hablan de aplicaciones de los subsidios y no ha llegado nada, hablan de mercados para ciertas localidades y no ha habido nada” (Agencia EFE, 2020).

2.2 Medidas en Medellín y el Valle de Aburrá

En el caso de Medellín, se encontró que la atención de violencias basadas en género se estructura, principalmente, a través de tres mecanismos: la Línea 123 Agenda Mujer (para mujeres en riesgo, víctimas de violencia y situaciones de emergencia), los hogares de acogida y la atención por dos líneas de WhatsApp. Así mismo, con el apoyo del Programa de Justicia para una Paz Sostenible se desarrolló la aplicación #Ellas, una herramienta para informar y prevenir casos de violencias basadas en género. La herramienta fue lanzada por la Red Nacional de Mujeres e incluye un botón de pánico que envía la ubicación de la usuaria a contactos de emergencia en tiempo real y funciona en los departamentos de Córdoba, Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño y Putumayo (El Espectador, 31 de marzo de 2020).

De otra parte, se desarrolló el “*Amorómetro*”, una herramienta digital que busca crear conciencia en hombres y niños para gestionar nuevas masculinidades comprometidas con la equidad de género. Con el lema: “Es de hombres apostarle a empatía”, la campaña busca privilegiar la no violencia, la sensibilidad y la corresponsabilidad en las labores de cuidado. Esta estrategia tiene como fin disminuir los altos índices de violencias basadas en género que presenta la ciudad y su zona metropolitana a través de la sensibilización a los principales agresores: los hombres.

La Alcaldía de Medellín también buscó fortalecer los canales de atención a través de la integración de más profesionales en las líneas telefónicas y en WhatsApp, y habilitó nuevos hogares de acogida. Además, se estableció la figura de “Gestoras de Igualdad”, que entregó *kits* de autocuidado y prevención de violencias, y con una donación de cien mil dólares que recibió del Banco Interamericano de Desarrollo

está trabajando para aumentar su capacidad institucional en la atención y prevención de la violencia contra las mujeres.

Figura 5. Estrategia Amorómetro



Fuente: Alcaldía de Medellín (2020).

Además, se reactivó el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres, en el que se gestaron estrategias de prevención y atención de las violencias contra las mujeres y se coordinaron estrategias de prevención del acoso, con el fin de superar las barreras que enfrentan las mujeres para ejercer sus derechos; también, se realizaron capacitaciones en temas asociados a diversidad sexual dirigidas a la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá.

Con el ánimo de apoyar la reactivación económica de las mujeres pertenecientes a estratos 1, 2 y 3, se creó la línea de crédito Redes Vecinales; se entregaron 378 equipos tecnológicos en préstamo y planes de datos de internet. También, se entregaron 3914 kits de autocuidado y prevención de las violencias basadas en género. Los paquetes llegaron a mujeres trans, con discapacidades, afro, indígenas, mujeres en inquilinatos y en pobreza extrema (Alcaldía de Medellín, 2020).

CONSIDERACIONES FINALES

En un país como Colombia, la pandemia hizo más visibles las desigualdades estructurales y los problemas de una sociedad que desde noviembre de 2019 venía pidiendo a gritos que el Gobierno tomara medidas para afrontar las carencias que se venían profundizando en materia de educación, justicia, salud, seguridad y generación de

ingresos. La situación de las mujeres antes de la COVID-19 ya era, en el mejor de los casos, desoladora, pues la posición de las mujeres en el país reflejaba una sociedad dominada por el patriarcado en donde la vida está en constante riesgo.

Las mujeres en Colombia afrontan obstáculos de acceso a servicios esenciales y a servicios de protección y justicia; afrontan barreras tanto culturales como institucionales que disminuyen la participación efectiva que lleva a que puedan desarrollar un ejercicio pleno de sus derechos y la construcción de una vida digna. La situación de emergencia a causa de la COVID-19 agudizó la desigualdad y tuvo impactos especialmente negativos para las mujeres en términos no solo económicos, sino también para su salud física y mental.

Como se pudo evidenciar en el texto, las medidas de aislamiento implicaron un mayor riesgo para las mujeres. Si bien estas medidas buscaron proteger la salud pública ante la inminente crisis que supuso la pandemia, pusieron a las mujeres en un mayor estado de vulnerabilidad no solo por la pérdida de capacidad económica y de generación de ingresos, sino además por los riesgos en términos de exposición a violencias, pues muchas debieron estar encerradas con sus victimarios. Como evidencian los indicadores, tener a las mujeres confinadas en sus hogares no fue un factor de protección para no ser violentadas y/o asesinadas.

Los programas y las estrategias de mitigación que se implementaron en los gobiernos subnacionales analizados, aunque pertinentes, siguen siendo insuficientes para enfrentar las realidades de las mujeres en Colombia. En primera instancia, se identifica que los programas generalizan las necesidades de las mujeres y no se reconocen medidas específicas para poblaciones de mujeres como las migrantes y las trabajadoras sexuales. Si bien se entregaron subsidios y apoyos económicos a los que estos grupos poblacionales podían acceder, más allá de ser respuestas a corto plazo, no solucionaron la situación específica y los retos que estaban atravesando. Además, en Bogotá y en Medellín se implementaron estrategias tanto preventivas como reactivas, incluyendo campañas de sensibilización y que promovían una cultura de cero tolerancias frente a los hechos de violencias basadas en género. Se desconoció que muchas de las víctimas corresponden a grupos etarios menores de 17 años cuyas capacidades para denunciar son reducidas y cuyos riesgos de ser violentados aumentaron en gran medida durante el confinamiento.

La crisis por la COVID-19 debe verse como una oportunidad para materializar las reformas estructurales que se requieren y para fortalecer las políticas públicas enfocadas en mujeres. Así pues, se deben repensar y analizar alternativas diferenciadas pero integrales que se formulen e implementen desde la transversalidad y la interseccionalidad, con el reconocimiento de que diferentes mujeres pueden

sufrir diferentes discriminaciones (clase, etnia, etc.) y que interactúan en diferentes contextos, los cuales deben tenerse en cuenta a la hora de formular e implementar programas y estrategias que tengan impactos reales y que estén enfocados en las necesidades reales.

Así mismo, las políticas que se implementen deben contemplarse desde la transversalidad; la perspectiva de género deberá tenerse en cuenta para el desarrollo de todas las políticas públicas y no solo aquellas que estén claramente dirigidas a disminuir la violencia de género, pues todas las intervenciones públicas afectan las condiciones de igualdad en materia de género, es decir, no hay políticas neutras. Así, todas las políticas deberían incluir un enfoque de género e identificar cómo se está o no afectando, de manera diferencial, a las mujeres. En suma, se requieren medidas más contundentes, partiendo de un análisis contextual y diagnóstico de la situación de las mujeres.

REFERENCIAS

- Agencia EFE (2020, 20 de abril). *Trabajadoras sexuales de Bogotá reciben ayudas ante crisis por el COVID-19*. <https://cutt.ly/QEIllelp>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Análisis de Ciudad N.º 25. ¿Qué pasó con las mujeres en Bogotá durante el primer año de pandemia?* Boletín Informativo de la Secretaría Distrital de la Mujer N.º 25. <https://cutt.ly/TEllgW4>
- Alcaldía de Medellín. (2020, 25 de noviembre). *La Secretaría de las Mujeres de Medellín recibió galardón por liderar acciones para prevenir las violencias basadas en género durante la pandemia*. Sala de Prensa. <https://cutt.ly/BEllWEv>
- De Sousa Santos, B. (2020). *La cruel pedagogía del virus*. Clacso.
- Bogotá Cómo Vamos. (2020). *¡No a la violencia de género!* <https://cutt.ly/WEPQkhI>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2017). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Publicaciones de la Cepal. <https://cutt.ly/nEPQG6n>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*. Publicaciones de la Cepal. <https://cutt.ly/rEPQ1LC>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2020a). *COVID-19. Brechas de género en el mercado laboral*. <https://cutt.ly/6EPEGTJ>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2020b) *Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT)*. <https://cutt.ly/WEPWvfX>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2020c). *Principales indicadores del mercado laboral. Diciembre 2019-febrero 2020*. <https://cutt.ly/JEPEnEd>
- El Espectador*. (2020, 31 de marzo). Ellas, la *app* para que mujeres víctimas de violencia puedan buscar ayuda. <https://cutt.ly/2EOFY7Z>
- Mein, S. A. (2020). COVID-19 and health disparities: The reality of ‘the great equalizer’. *Journal of General Internal Medicine*, 35(8), 2439-2440. <https://doi.org/10.1007/s11606-020-05880-5>
- Méndez, J., Dávila, M. X., Carvajal, S. y Chaparro, N. (2020). *Pandemia y género: ¿qué están haciendo los países para proteger a las mujeres y a las personas LGBTI?* Editorial Dejusticia.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020, 22 de marzo). Decreto 460 de 2020. Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. <https://cutt.ly/IElvSPb>
- Observatorio Colombiano de las Mujeres. (2020). *Décimo quinto boletín sobre la atención de líneas de atención telefónica a mujeres en el contexto de medidas de aislamiento preventivo por CovSars2 en Colombia*. Sala de Prensa. <https://cutt.ly/HElvxZk>
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2020). *Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia*. <https://cutt.ly/3EPEeBQ>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2020). *Pandemia y derechos humanos en las Américas. Resolución 1/2020*. <https://cutt.ly/gElvfxL>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). *Colombia: la hora de la paridad*. ONU mujeres, PNUD, IDEA Internacional. <https://cutt.ly/3Elc4R4>
- RCN Radio. (2020, 14 de abril). *En la cuarentena se han presentado 19 casos de feminicidio*. <https://cutt.ly/9ElkY4f>
- Secretaría Distrital de la Mujer. (2020a). *Comunicado de prensa Conjunto N.º 16 junio 19 de 2020 - Casos identificados como de alto riesgo de feminicidio tendrán seguimiento semanal desde el Distrito*. <https://cutt.ly/6ElcZKN>
- Secretaría Distrital de la Mujer (2020b). *Mujeres en Cifras N.º 23. Violencias contra las mujeres en los primeros tres meses de confinamiento por la COVID-19*. Boletín informativo de la Secretaría Distrital de la Mujer. Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá. <https://cutt.ly/yElcUKD>

- Sisma Mujer. (2020). *Boletín especial N.º 20: Los derechos humanos de las mujeres no están en cuarentena*. <https://cutt.ly/qElczcR>
- Universidad Nacional de Colombia. (2020) *Violencia hacia mujeres no da tregua durante aislamiento por COVID-19*. Medellín. <https://cutt.ly/3ElkVFn>
- Veeduría Distrital. (2020). *¿Qué ha pasado con la salud mental durante la pandemia por covid-19 en Bogotá?* <https://cutt.ly/eE7iGaq>

Posicionamiento mediático de Claudia López en su gestión pública de la COVID-19

SHAMEEL THAHIR SILVA¹

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo analizar el posicionamiento mediático de la gestión de la crisis de la COVID en los medios de comunicación durante los primeros seis meses del año 2020 en Bogotá. Así, se busca analizar el mensaje construido por la alcaldesa mayor Claudia López, como la principal autoridad institucional de Bogotá, para los medios de comunicación y la opinión pública.

Es por esto que se hace un recuento de los mensajes para los medios de comunicación dados por la alcaldesa en ruedas de prensa, comunicados o redes sociales. De manera cronológica, se caracterizan las tensiones con las autoridades del nivel nacional y también los cambios y las contradicciones que tuvieron lugar en el lapso revisado.

Tal caracterización se realizó entendiendo que la comunicación es un ejercicio político y bajo el supuesto de que en la política contemporánea el *marketing* político se disputa los espacios de la política pública, la cual debería basarse en los principios de una comunicación efectiva, transparente y con vocación de servicio público y no en función de próximas elecciones, como la opinión pública acusó a la alcaldesa en repetidas ocasiones a lo largo del periodo analizado. Lo cierto es que, durante la gestión de la pandemia, la opinión pública también señaló que dentro de la nómina de la Alcaldía el asesor de comunicaciones fue la misma persona que

1 Magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. [shameelthahir@gmail.com].

estuvo encargada de la campaña electoral que la llevó a ese puesto (Blu Radio, 14 de septiembre de 2020).

Así es como revisaremos, para el periodo de tiempo seleccionado, las declaraciones dadas desde el anuncio del primer contagio confirmado en Colombia (por una estudiante llegada de Italia a Bogotá), pasando por los mensajes durante la cuarentena estricta a nivel nacional y los primeros balances hechos por la Alcaldía, hasta los conflictos evidenciados en los mensajes entre la alcaldesa y las autoridades nacionales sobre la gestión de la pandemia y la aparente tensión irreconciliable entre “vida y economía”.

PRIMER CONTAGIO REPORTADO Y TENSIONES CON EL GOBIERNO NACIONAL

El 6 de marzo de 2020, la alcaldesa Claudia López confirmó el primer caso de coronavirus en Colombia. A través de Twitter, llamó a la tranquilidad y al “cero pánico”, calificando a la COVID como “una gripa común” (Noticias RCN, 8 de marzo de 2020). El mismo día, el Ministerio de Salud publicó un comunicado destacando que es el ministerio el encargado de informar a la ciudadanía sobre los casos confirmados en el país, que las instituciones públicas llevaban más de ocho semanas de preparación ante la inminente emergencia que catalogaban como “reto de salud mundial” y que los protocolos de contención se habían activado a todos los niveles y se basaban en campañas de autocuidado cuyo centro estaba en el lavado de manos (*Semana*, 6 de marzo de 2020).

Ante la declaración de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de la COVID como pandemia mundial (11 de marzo de 2020), la alcaldesa Claudia López anunció alerta amarilla en Bogotá por el riesgo de la propagación del virus. El énfasis lo puso en lo que denominó la “estrategia 3x3”, que consistía en lavarse las manos, hidratarse y preguntarse si se siente bien cada tres horas. Anunció que las redes sociales de la Alcaldía estarían haciendo el recordatorio de esta estrategia cada tres horas, en coordinación con las iglesias. La alcaldesa también invitó a que la ciudadanía evitara el contacto físico.

Para el cumplimiento de estas medidas de autocuidado, anunció que en el portal web de la Secretaría de Salud la ciudadanía contaría con una herramienta que le permitiría llevar un consolidado de su estrategia 3x3. Por otro lado, recomendó a las empresas de la ciudad que empezaran a organizar esquemas de trabajo en casa y a organizar los turnos de los servicios esenciales de manera tal que se evitara la aglomeración de personas en sus instalaciones y el transporte público. También, señaló que las universidades y los colegios deberían dictar la mayoría de sus actividades de

manera virtual para reducir la curva de contagio y solicitó que los eventos de más de mil personas en la ciudad fueran aplazados, ya que la experiencia había demostrado que eran focos de propagación del virus.

La alcaldesa anunció también que las EPS iban a aportar a una bolsa común recursos para preparar equipos de atención médica domiciliaria. Finalmente, anunció que la ciudadanía debía llamar a la Línea 123 si sufría síntomas relacionados con la enfermedad y cuidar así también al personal médico. Paralelo a esto, anunció que se estaba explorando la posibilidad de la entrega a domicilio de medicamentos (Vargas, 11 de marzo de 2020)

Ambos anuncios con pocos días de diferencia mandaron una señal contradictoria desde un principio. Mientras que la cabeza de la ciudad anunciaba que la COVID era “una gripa más”, las autoridades nacionales señalaban que llevaban semanas preparándose para la emergencia y la misma alcaldesa demostró con sus anuncios que no se trataba de un desafío cualquiera para la salud pública.

El 16 de marzo de 2020, la alcaldesa Claudia López declaró calamidad pública en Bogotá en un momento en el que había 54 casos de contagio reportados en toda Colombia. La alcaldesa explicó que la declaración permitiría implementar más recursos para la contención de la emergencia y “fusionar la colaboración entre entidades” frente a la pandemia. Destacó que las entidades del Distrito podrían contratar directamente bajo la figura de urgencia manifiesta.

En la misma declaración ante los medios del anuncio de calamidad pública, la alcaldesa señaló que el Distrito dispondría de más personal para la atención de las llamadas de emergencia en la Línea 123, además de la Línea 195 destinada exclusivamente para información sobre la COVID-19. La alcaldesa dijo: “El Distrito tiene la obligación de implementar nuevas medidas de prevención, especialmente para los niños y niñas, adultos mayores y habitantes de calle” (*Semana*, 16 de marzo de 2020). Con esto, reconoció que existían grupos etarios especialmente vulnerables que demandaban recursos públicos adicionales para garantizar su protección ante la pandemia.

Al día siguiente, el 17 de marzo de 2020, la alcaldesa anunció un simulacro de aislamiento obligatorio en Bogotá que la Administración denominó “Bogotá se queda en casa”, que tendría lugar desde el 20 de marzo hasta el 23 de marzo a propósito del puente festivo (*Semana*, 17 de marzo de 2020). Este simulacro mandó el mensaje de que la alcaldesa era la líder que estaba movilizando de manera proactiva a las instituciones para proteger a la ciudadanía y forzó al Gobierno a dar una respuesta.

El 18 de marzo, el Gobierno nacional expidió el Decreto 418 de 2020 a través del Ministerio del Interior, con el que concentró en la Presidencia de la República la

dirección del manejo de la pandemia. Ante el decreto, la alcaldesa respondió a través de sus redes sociales: “#SimulacroVital Bogotá fue consultado/coordinado por mi personal y directamente ayer con el presidente. Hoy recibiremos aportes al decreto. Mañana se expedirá y regirá obligatorio. Este no es momento de competencias y vanidades infantiles sino de cuidarnos” (*Semana*, 18 de marzo de 2020). La alcaldesa empezó a hablar públicamente y a tratar como su igual al presidente, aunque en términos normativos y constitucionales la jefatura está en la Presidencia.

El 14 de marzo de 2020, antes de la expedición del decreto del Ministerio del Interior, hubo una reunión en la Casa de Nariño con el presidente, todas las gobernaciones y las alcaldías de las principales ciudades del país, con el objetivo de definir las estrategias de prevención y contención de la pandemia. El 19 de marzo de 2020, el alcalde de Popayán anunció que dio positivo para COVID después de ser uno de los asistentes a esa reunión. El 20 de marzo, según anunció también por sus redes sociales, la alcaldesa Claudia López (por recomendación del equipo epidemiológico del Distrito) se aisló en su casa con uso permanente de tapabocas mientras procesaban los resultados de su prueba de COVID-19 (*El País*, 20 de marzo de 2020). El mensaje fue de responsabilidad y cumplimiento de los protocolos que la misma Alcaldía había venido comunicando en semanas anteriores frente a lo que se debía hacer al tener sospecha de contagio.

CUARENTENA NACIONAL OBLIGATORIA

El 24 de marzo, inició la cuarentena obligatoria a nivel nacional decretada por la Presidencia de la República, en un primer momento proyectada hasta el 13 de abril de 2020. Durante las dos primeras semanas de esta medida sin precedentes en la historia reciente del país y su gestión pública, el Gobierno nacional planteó la posibilidad de flexibilizar las restricciones con lo que denominó “cuarentena inteligente”, en respuesta a las consecuencias sociales de las medidas restrictivas para el desarrollo del país. Ante esto, la alcaldesa había expresado claramente que “lo único inteligente es quedarse en casa”, enviando de nuevo un mensaje de no estar de acuerdo con el jefe de Estado.

Finalmente, el Gobierno nacional anunció una extensión de la cuarentena obligatoria hasta el 27 de abril de 2020, lo cual fue calificado por la alcaldesa como “la decisión correcta” y anunció que el tiempo adicional sería usado para más pruebas, control epidemiológico activo y ampliación de la capacidad hospitalaria (*Semana*, 6 de abril de 2020).

Para mediados de abril, faltando un poco menos de una semana de que se cumpliera la fecha de la extensión de la cuarentena obligatoria decretada por el Gobierno nacional, la alcaldesa declaró que si la ocupación de las UCI de la ciudad llegaba al 70%, se debería volver nuevamente a cuarentena. Afirmó también que el equipo de asesores de salud de la Alcaldía era el mismo que el del Gobierno nacional. Señaló: “Aquí las condiciones van a cambiar, la cotidianidad nos va a cambiar, porque la cuestión es de vida o muerte”; así le comunicó a la opinión pública que ya era claro que no era una emergencia temporal.

La alcaldesa explicó que TransMilenio estaba al 35% de su capacidad, pero que si esa cifra se superaba, se iba a cerrar el transporte masivo y la ciudadanía debía usar medios de transporte alternativos o caminar, porque no era una opción mantener las aglomeraciones tan comunes dentro del sistema masivo. Al final, argumentó que los primeros contagios se monitorearon en el norte de la ciudad, pero el mayor foco de infección se estaba trasladando hacia el occidente y el sur, sectores donde se encuentra la población más vulnerable de Bogotá (*La República*, 18 de abril de 2020).

En la última semana de abril, la alcaldesa expresó públicamente que la posibilidad de que el aeropuerto El Dorado retomara sus operaciones el 27 de abril con el fin de la cuarentena obligatoria sería una medida que se haría sobre “su cuerpo muerto”. Por otro lado, manifestó su rechazo a lo anunciado por el Gobierno nacional de que más de cuatro millones de trabajadores de la manufactura y la construcción retomarían labores presenciales, porque según las proyecciones de la Alcaldía serían más de un millón de viajes diarios en la ciudad que dispararían el riesgo de contagio por las aglomeraciones en el transporte (Neira, 2020). Con esto, demostró que se seguía distanciando de la estrategia del Gobierno nacional de contención pública de la pandemia.

En esa última semana de abril, la alcaldesa debió enfrentar cuestionamientos por parte de diversos sectores de opinión y de autoridades como el presidente del Concejo Distrital Carlos Fernando Galán (que es al mismo tiempo líder de la oposición en el cabildo). Esto fue debido a que ella incurrió en repetidas violaciones a la cuarentena obligatoria que fueron registradas en fotos y videos publicados en redes sociales, acompañada por su esposa, la senadora Angélica Lozano. Por estos cuestionamientos, la alcaldesa reconoció su responsabilidad y su esposa pagó la multa correspondiente por una de estas violaciones a la cuarentena en un supermercado (*Semana*, 29 de abril de 2020). A pesar del reconocimiento del error, la imagen y el mensaje que se buscó comunicar en esas últimas semanas de autocuidado fue cuestionado por esa misma ciudadanía a la que ella interpelaba para que se quedara en casa desde mucho antes de la declaratoria de cuarentena estricta del Gobierno

nacional. Algo que la opinión pública no le perdonó sobre todo porque ella llegó a su puesto mostrándose como alguien que “se hizo a pulso” siguiendo las reglas como cualquier ciudadana de a pie.

Ante el anuncio del Gobierno nacional de una extensión de la cuarentena obligatoria hasta el 25 de mayo de 2020, la alcaldesa insinuó que tuvo razón cuando propuso que la cuarentena obligatoria debía ir por lo menos hasta junio. Por otro lado, señaló que era necesario empezar a redefinir la nueva normalidad en la ciudad ya que esta no podía ser más una aglomeración, sino “un espacio/tiempo colectivo que priorice la salud pública y hábitos para sostenibilidad ecosistémica” (*El Tiempo*, 6 de mayo de 2020). Lo que demostraba que no había abandonado la intención de comunicar un mensaje de confrontación con el Gobierno nacional y que tenía claro que la ciudad se enfrentaba a una emergencia que se extendería en el tiempo.

PRIMER BALANCE Y LEVANTAMIENTO DE RESTRICCIONES

En la primera semana de mayo de 2020, Claudia López hizo un balance de las medidas tomadas para contener la pandemia de la COVID-19 y señaló que el principal problema en esos momentos era de comunicación pedagógica efectiva de las instituciones con la ciudadanía. Según los sondeos de la Alcaldía, el 80% de la ciudadanía en Bogotá no creía posible que se fuera a contagiar, lo cual iba en contravía de cualquier evidencia. Señaló también que ante la autorización del Gobierno nacional de que 2,3 millones de personas salieran a trabajar, el reto de su administración era asegurarse de que la movilidad no se convirtiera en foco de contagio; por eso anunció la habilitación de ochenta kilómetros adicionales de ciclorrutas en toda la ciudad para mantener la ocupación de TransMilenio en 35%. Con esto, se mostraba propositiva y adaptable ante el hecho cierto de que, aunque en los medios se seguía proyectando políticamente igual a la Presidencia, la realidad coyuntural e institucional era otra.

La alcaldesa Claudia López anunció también que era necesario que desde ese momento todos se comportaran como si tuvieran COVID-19, y dijo que si Bogotá no hubiera hecho todo lo que se hizo en las últimas ocho semanas, la ciudad tendría más de 7000 muertos por COVID. Insistió en que las UCI no podían superar el 70% de ocupación y anunció que si se descubría que alguna empresa autorizada para operar incumplía alguno de los protocolos de bioseguridad exigidos por las autoridades, se iniciaría una investigación penal para proceder con el cierre inmediato de sus instalaciones (Leal, 8 de mayo de 2020).

Fue en esta primera semana de mayo cuando empezó a funcionar el hospital transitorio de Corferias como capacidad instalada de apoyo para la infraestructura de la salud de la ciudad, habilitando más de 2000 camas para la atención en salud de la ciudadanía. Esta fue una medida fuertemente criticada por sus costos y por las dudas en torno a su eficacia, ya que nunca superó el 10% de ocupación mientras estuvo habilitado; por eso no se le dio mayor visibilidad desde la Alcaldía de Bogotá más allá de la respuesta a los críticos sobre la necesidad de adelantarse a posibles desbordamientos del sistema de salud de la ciudad (Arias, 2020).

A mediados de mayo de 2020, la alcaldesa de Bogotá fue citada a debate de control político a la Cámara de Representantes por el partido del Gobierno nacional para que rindiera cuentas de los recursos destinados hasta el momento para atender la pandemia en la ciudad. Un debate al que “le hizo el quite” con pronunciamientos grandilocuentes sobre lo ocupada que estaba dirigiendo la ciudad, pero al que finalmente se vio obligada a asistir como su deber constitucional (Rojas, 2020). Fue también en estos días que la alcaldesa anunció cinco nuevas UPZ en alerta naranja en las localidades de Chapinero, Rafael Uribe Uribe, Puente Aranda, Bosa y Suba, adicional a Kennedy (Vargas, 14 de mayo de 2020).

En la última semana de mayo, la alcaldesa anunció que la ocupación de las UCI instaladas en la ciudad había llegado a 40% y que se estaba trabajando para convertir unidades de cuidado intermedio en nuevas UCI; sin embargo, mil ventiladores que se habían solicitado a proveedores internacionales no habían podido llegar a la ciudad dada la disputa en el mercado internacional por estas máquinas en medio de la pandemia. Se mantuvo en que el objetivo era evitar el colapso del sistema de salud, al que calificó como “el peor escenario porque eso sí colapsaría a la economía” (Leal, 26 de mayo de 2020).

Con el anuncio del Gobierno nacional de una nueva extensión del aislamiento obligatorio junto con la reapertura de nuevos sectores de la economía como centros comerciales y peluquerías, la alcaldesa de Bogotá anunció que las restricciones en la ciudad se extenderían por lo menos durante dos semanas más. Ante el comunicado del Ministerio de Salud sobre la reapertura, la alcaldesa trinó “en un momento delicado no hay decisiones tomadas”. Así, expuso nuevamente ante la opinión pública sus diferencias con la gestión de la pandemia por parte del Gobierno nacional. (As Colombia, 30 de mayo de 2020); y se revelaron más contradicciones entre los alcances institucionales y lo comunicado por la alcaldesa frente a lo determinado desde la jefatura del Estado.

CUARENTENA POR LOCALIDADES

Entre las medidas decretadas por la Alcaldía de Bogotá en junio de 2020 estuvo la cuarentena estricta, durante dos semanas, en la localidad de Kennedy por representar el 30 % de los casos de la ciudad. La alcaldesa les explicó a los medios de comunicación que hubo un crecimiento del 25 % de la ocupación de UCI en la ciudad llegando al 45 %, y que aún no habíamos llegado al tope (AS Colombia, 30 de mayo de 2020).

De la mano de la identificación de Kennedy como localidad foco de contagio, la alcaldesa señaló que por cortesía de Corabastos se había extendido la COVID a por lo menos veinte municipios de Cundinamarca. Además, indicó que el manejo que el Gobierno nacional hizo del aeropuerto había sido “calamitoso” y por eso se habían disparado los contagios en la ciudad. Entonces, la Alcaldía no estaría de acuerdo con la gestión del aeropuerto ni con la liberación de las restricciones de la cuarentena decretadas por el Gobierno nacional mientras no llegaran más ventiladores al país para la atención en UCI (*El Tiempo*, 4 de junio de 2020). En otras palabras, con sus mensajes la alcaldesa no aceptó en ese momento ninguna responsabilidad por el agravamiento de los indicadores de gestión de la pandemia, y señaló al Gobierno nacional y a Corabastos (un punto neurálgico de la economía de la ciudad) directamente como los causantes.

La alcaldesa mantuvo así la confrontación mediática de su mensaje de que la vida estaba por encima de cualquier consideración económica sin ninguna clase de matiz, a fin de presionar una respuesta política del Gobierno nacional y del gremio empresarial de la ciudad.

Por esa época, la Alcaldía de Bogotá exigió que las personas que hicieran parte de las excepciones establecidas se registraran en una *app* denominada “Bogotá Cuidadora”. Sin embargo, muchas personas, entre ellas el presidente del Concejo, salieron a preguntarse sobre el uso que les darían a esos datos personales de la gente. La alcaldesa respondió que la aplicación no era una imposición, sino un instrumento de información para el cuidado colectivo con todas las garantías de habeas data para organizar la movilidad según horarios y actividades, pedir ayuda y ofrecerla (*Semana*, 1 de junio de 2020). Esta situación visibilizó, para la opinión pública, que en la pandemia las instituciones no tenían información clara sobre la ciudadanía, y puso en tensión la necesidad de esa información y el derecho a la privacidad.

A mediados de junio de 2020, la alcaldesa declaró que se había superado el 50 % de ocupación de UCI en Bogotá, pues en abril hubo una ocupación promedio del 39 % y en mayo la hubo del 48 %, lo cual condicionó las medidas restrictivas en la

ciudad a la llegada de más ventiladores y al aumento de las pruebas para detectar la enfermedad (*El Tiempo*, 11 de junio de 2020). Aunque la Alcaldía se había propuesto para esa fecha tener por lo menos 2000 camas UCI, en Bogotá la Secretaría de Salud informó que solo operaban setecientos y que si se declaraba la alerta naranja en toda la ciudad por el incremento de los contagios, se incrementaría el nivel de las restricciones para frenar los contagios (AS Colombia, 12 de junio de 2020).

DÍA SIN IVA: VIDA O ECONOMÍA

Ante la primera jornada de Día Sin IVA promovida por el Gobierno, en medio de las medidas para contener la pandemia y el cierre de establecimientos comerciales en Bogotá por incumplir con las medidas de bioseguridad y aforo permitido, la alcaldesa López le rogó al Gobierno nacional a través de sus redes sociales no provocar otro “viernes de COVID” que mandara un mensaje contradictorio frente al del autocuidado de los meses anteriores y que priorizara la vida y no la plata (AS Colombia, 19 de junio de 2020). Este cambio de tono fue llamativo teniendo en cuenta los enfrentamientos mediáticos anteriores y demostró un quiebre en la manera como se buscaría reflejar ante los medios la imagen de la gestión de la pandemia por parte de la alcaldesa de Bogotá y su relación con el Gobierno nacional.

Para finales de junio de 2020, la Alcaldía de Bogotá anunció una ocupación de UCI del 68% y la alcaldesa les manifestó a medios de comunicación que su principal preocupación era la demora en la entrega de ventiladores por parte del Gobierno nacional para que la ciudad pudiera aumentar su capacidad de camas UCI (*Semana*, 6 de junio de 2020).

En los últimos días de junio, la ciudad llegó al 70% de ocupación de camas UCI y la Administración manifestó en rueda de prensa una alerta por la propagación del virus en Kennedy, Bosa y Ciudad Bolívar, ante lo que la alcaldesa le sugirió al presidente Duque que Bogotá entrara nuevamente en cuarentena total como medida para salvar vidas y fortalecer el sistema de salud, pues los ventiladores suministrados por el Gobierno nacional a la ciudad hasta el momento no eran suficientes (AS Colombia, 27 de junio de 2020). El cambio de tono ya era evidente. Contrastaba con los anuncios grandilocuentes de semanas anteriores en los que sentenció que si se alcanzaba ese indicador de ocupación de UCI, la ciudad entraría en cuarentena general inmediata.

Ante el reclamo de la Alcaldía de Bogotá ante los medios sobre la falta de ventiladores, el Ministerio de Salud anunció la entrega de 350 ventiladores adicionales el último día de junio de 2020. Esto lo agradeció la alcaldesa en sus redes sociales,

pero advirtiendo que si las UCI superaban el 75 % de ocupación, la ciudad debía entrar en alerta roja, ya no en cuarentena (Cuevas, 2020).

Por la entrega de esos ventiladores fue que la Alcaldía de Bogotá explicó el cambio de determinación que descartaba una nueva cuarentena estricta generalizada, pero insistió en que el aumento exponencial de contagios en Bogotá era un indicador preocupante y llamó a mayor consciencia cuando el 4 de julio por primera vez en la ciudad hubo 35 fallecidos por COVID en un solo día (AS Colombia, 4 de julio de 2020).

En esa misma semana, la alcaldesa anunció en sus redes sociales que 206 de los 305 ventiladores entregados por el Gobierno nacional no podrían ser instalados por fallas en el *software*, lo que generó respuestas fuertes en Twitter por parte del ministro de Salud y del gerente del COVID nombrado por el Gobierno nacional (*El Tiempo*, 8 de julio de 2020). Estas no fueron respondidas por la alcaldesa en el tono confrontacional que la había caracterizado antes en su disputa por el liderazgo mediático de la gestión de la pandemia.

PREPARACIÓN PARA LA NUEVA NORMALIDAD

El 10 de julio de 2020, la alcaldesa anunció que para superar el pico de la pandemia que se preveía para agosto se acordó con el Ministerio de Salud un giro de dinero a 550 000 familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, más un esquema de cuarentena estricta en tres localidades distintas y una intensificación de las campañas de cultura ciudadana enfocadas en el autocuidado (Cuevas, 2020). Con esta cuarentena por localidades, según datos de la propia Alcaldía, por lo menos 2,5 millones de personas estarían todo el tiempo en cuarentena estricta en la ciudad y aunque la ocupación de las UCI de Bogotá llegó al 91 %, lo que anunció la Alcaldía es que habían acordado con el Ministerio de Salud comprometerse a instalar todos los días nuevas camas UCI (*El Tiempo*, 14 de julio de 2020).

La alcaldesa reconoció que el recurso más limitado para superar la crisis sanitaria en la ciudad eran los médicos intensivistas y que por eso se estaba reentrenando al personal médico y se trabajaba con las facultades de medicina; además, que la Administración había creado un banco de hojas de vida del personal médico de la ciudad; y que el pico de la pandemia no se iba a superar con las camas vacías, sino con toda la capacidad hospitalaria al tope, ya que todos los días estaban instalando más UCI y todos los días se iban ocupando. A pesar de lo dicho por el Gobierno nacional, ella siguió insistiendo en que no descartaba la cuarentena general (Giraldo, 2020). Este es otro cambio en el mensaje de las primeras semanas de la cuarentena estricta general en todo el país, cuando todas las autoridades insistieron en que el

esfuerzo se hacía para preparar y ampliar la capacidad instalada de los servicios de salud y atender los picos de la pandemia.

A finales de julio de 2020, la alcaldesa anunció que la cuarentena estricta por localidades se mantendría hasta mediados de agosto. También dispuso tres nuevas medidas en materia de salud pública que se implementarían en la ciudad por decreto: el aislamiento de las familias que presentaran casos positivos de COVID, el aislamiento de personas con obesidad, diabetes e hipertensión, y el mejoramiento de los mapas epidemiológicos (Febres, 2020). En el último día de julio, la alcaldesa presentó públicamente desde la localidad de Suba un balance de la cuarentena estricta por localidades y el avance de las entregas de ayudas para familias vulnerables en toda la ciudad (Martínez, 2020). Con este balance, se cerraron los primeros seis meses de pandemia desde que la alcaldesa reportó el primer caso positivo de COVID en Bogotá.

A MODO DE CONCLUSIONES

Lo primero que se debe entender en el análisis del posicionamiento mediático de la alcaldesa Claudia López es que no tiene mucho sentido si no se lee en el contexto de a quienes ella ha caracterizado como sus contradictores desde antes de la campaña a la Alcaldía y también cómo estos contradictores han cambiado desde el momento en que asumió el cargo. Salta a la vista que el principal contradictor, por lo menos durante el periodo señalado, fue el Gobierno nacional.

El análisis cronológico de los mensajes dados a medios de comunicación demostró una distancia entre lo comunicado y los alcances constitucionales de la Alcaldía de Bogotá frente a autoridades del nivel nacional. En ningún momento del periodo señalado, la alcaldesa explicó que había medidas que se salían de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley a la Alcaldía de Bogotá, pero que se comunicaron como medidas que la Alcaldía tenía el poder de hacer con el claro objetivo no explicitado de construir una imagen positiva ante la opinión pública. Lo cierto es que durante todo 2020 la alcaldesa Claudia López mantuvo una imagen positiva superior a la del presidente Iván Duque, y que osciló entre el 60 y el 80 %, lo que sería un indicador del éxito de su estrategia mediática (*El Tiempo*, 8 de septiembre de 2020).

Es importante destacar cómo Twitter se convirtió, durante todo el periodo analizado, en la principal vía de comunicación sobre los planes, programas y proyectos alrededor de la gestión de la pandemia en Bogotá. Así, es claro cómo la comunicación se centró en la imagen de la alcaldesa y no en la institución de la Alcaldía como gestora fundamental de la política pública de la ciudad.

El mensaje de “priorizar la vida sobre la plata” fracasó y el Gobierno nacional se impuso. A la alcaldesa le tocó replegarse y adherirse, con lo que perdió la confrontación mediática en ese punto particular, a diferencia del primer momento cuando la ganó en cuanto a la necesidad de una cuarentena estricta y generalizada. Hubo un cambio en el mensaje de la ocupación de las UCI cuando esta superó los toques planteados en las primeras semanas de pandemia, un indicador de cómo el mensaje se adaptó ante la pérdida de terreno en la confrontación política con el Gobierno nacional sobre la gestión de la pandemia.

A pesar de que en el periodo señalado hubo dos cortes de cuentas de las políticas públicas implementadas en estos balances, nunca se explicaron las políticas que no funcionaron, las que se dejaron de implementar o las que se anunciaron sin implementarse, lo cual es una falla de gestión y comunicación pública por parte de la Alcaldía como institución y una falla del enfoque personalista que se le dio a la construcción mediática de la gestión de la pandemia en la ciudad.

REFERENCIAS

- Arias Calvo, J. J. (2020). *Culminan con éxito labores de atención en el Hospital Transitorio de Corferias*. Sala de Prensa Alcaldía de Bogotá. <https://cutt.ly/IRSshnv>
- AS Colombia. (2020, 30 de mayo). *Cuarentena Bogotá: ¿qué dijo Claudia López sobre Duque y el aislamiento?* <https://cutt.ly/nRSsO35>
- AS Colombia. (2020, 30 de mayo). *Alcaldía de Bogotá: nuevas medidas y protocolos para la capital*. <https://cutt.ly/9RSsc04>
- AS Colombia. (2020, 12 de junio). *Cuarentena en Bogotá: ¿qué significa la alerta naranja que podría decretar Claudia López?* <https://cutt.ly/ZRSsARI>
- AS Colombia. (2020, 19 de junio). *Día sin IVA: Claudia López pide a presidente Duque que reconsidere próxima jornada*. <https://cutt.ly/LRSsDGd>
- AS Colombia. (2020, 27 de junio). *Coronavirus Bogotá: ¿por qué Claudia López sugiere cuarentena estricta?* <https://cutt.ly/8RSsmB1>
- AS Colombia. (2020, 4 de julio). *Coronavirus Bogotá: Claudia López, preocupada por aumento de casos*. <https://cutt.ly/iRSsTdf>
- Blu Radio. (2020, 14 de septiembre). *¿Quién ordenó poner el ‘papelito’ en la silla vacía de Iván Duque? Luz María Sierra lo revela*. <https://cutt.ly/wRSsJX6>
- Cuevas, A. M. (2020, 30 de junio). *Alcaldía de Bogotá recibirá 305 ventiladores para ampliación de UCI*. Sala de Prensa Alcaldía de Bogotá. <https://cutt.ly/aRSsZ31>
- Cuevas, A. M. (2020, 10 de julio). *Cuarentena por localidades y renta básica garantizada frente al pico de COVID-19*. Sala de Prensa Alcaldía de Bogotá. <https://cutt.ly/1RSs7jq>

- El País*. (2020, 20 de marzo). Claudia López, alcaldesa de Bogotá, se realizó la prueba del coronavirus. <https://cutt.ly/2RSdnDY>
- El Tiempo*. (2020, 6 de mayo). 'Tenemos que definir cómo será la nueva normalidad': Claudia López. <https://cutt.ly/8RSdZHm>
- El Tiempo*. (2020, 4 de junio). 'Manejo que dio el Gobierno al aeropuerto por COVID-19 fue calamitoso'. <https://cutt.ly/2RSdAiG>
- El Tiempo*. (2020, 11 de junio). Bogotá superó el 50% de capacidad en UCI. <https://cutt.ly/IRSdTTU>
- El Tiempo*. (2020, 8 de julio). 'La pugnacidad no suma': MinSalud a Claudia López por ventiladores. <https://cutt.ly/XRSdIjt>
- El Tiempo*. (2020, 14 de julio). Ocupación de UCI en 91%, ¿Bogotá evalúa cuarentena general? <https://cutt.ly/XRSdJjM>
- El Tiempo*. (2020, 8 de septiembre). Así está la imagen de Duque y de Claudia López. <https://cutt.ly/wRSdEHx>
- Febres Cordero, D. (2020, 26 de julio). *Tres nuevas medidas en Bogotá para combatir el pico de la pandemia por COVID-19*. Sala de Prensa Alcaldía de Bogotá. <https://cutt.ly/9RSdBd7>
- Giraldo, M. (2020, 15 de julio). *Así respondió la alcaldesa Claudia López a carta de organizaciones médicas*. Sala de Prensa Alcaldía de Bogotá. <https://cutt.ly/nRSd2ox>
- La República*. (2020, 18 de abril). Claudia López afirma que si UCI se ocupan al 70% habrá que volver a cuarentena. <https://cutt.ly/KRSd3Db>
- Leal Acosta, A. C. (2020, 8 de mayo). Estos son los horarios y fechas en los que se podrá volver a trabajar en Bogotá. *La República*. <https://cutt.ly/hRSd6tX>
- Leal Acosta, A. C. (2020, 26 de mayo). Camas de cuidados intensivos para COVID-19 en Bogotá están ocupadas en 40%. *La República*. <https://cutt.ly/ARSd4UC>
- Martínez, J. L. (2020, 31 de julio). Alcaldesa Claudia López entregó balance de cuarentena estricta por localidades. Sala de Prensa Alcaldía de Bogotá. <https://cutt.ly/QRSfqHC>
- Neira, A. (2020, 23 de abril). La confusión por las diferencias entre Duque y Claudia López. *El Tiempo*. <https://cutt.ly/mRSfucW>
- Noticias RCN [@Noticias RCN]. (2020, 8 de marzo). "No hay que tener pánico, el coronavirus es un tipo común de gripa" [hipervínculo] [tuit]. Twitter. <https://cutt.ly/eRSfiSj>
- Rojas Castañeda, D. (2020, 13 de mayo). *La alcaldesa Claudia López fue citada a debate de control político ante el Congreso*. Asuntos Legales. <https://cutt.ly/DRSfz3b>
- Semana*. (2020, 6 de marzo). Claudia López revela detalles del primer caso de coronavirus en Colombia. <https://cutt.ly/9RSfFoz>
- Semana*. (2020, 16 de marzo). Alcaldía declara calamidad pública en Bogotá por COVID-19. <https://cutt.ly/5RSfOwB>

- Semana*. (2020, 17 de marzo). En Bogotá habrá simulacro de aislamiento obligatorio durante cuatro días. <https://cutt.ly/QRsflXX>
- Semana*. (2020, 18 de marzo). Iván Duque y Claudia López: el choque por el coronavirus. <https://cutt.ly/ARsfxgc>
- Semana*. (2020, 6 de abril). “La decisión correcta”: Claudia López sobre prolongación de cuarentena por COVID-19. <https://cutt.ly/YRSfn1X>
- Semana*. (2020, 29 de abril). Cruce entre Claudia López y Galán tras compra de pizza en pleno COVID-19. <https://cutt.ly/FRSfCjG>
- Semana*. (2020, 1 de junio). “Bogotá cuidadora no es una imposición”: Claudia López sobre críticas a su *app*. <https://cutt.ly/sRSfTaN>
- Semana*. (2020, 6 de junio). Ocupación de las UCI para COVID-19 en Bogotá llegó al 68,6%. <https://cutt.ly/WRSfBZl>
- Vargas Rubio, P. A. (2020, 11 de marzo). Claudia López solicitó aplazar los eventos masivos en Bogotá para evitar contagios. *La República*. <https://cutt.ly/eRSf3WS>
- Vargas Rubio, P. A. (2020, 14 de mayo). Las cinco nuevas zonas de Bogotá con alerta naranja por la propagación del COVID-19. *La República*. <https://cutt.ly/cRSfMpV>

INTRODUCCIÓN

La pandemia originada por la COVID-19 ha sido un momento sin precedentes en la historia reciente. La desinformación de los primeros días de pandemia daba lugar a comentarios como los que cita Agamben:

[...] “no hay ninguna epidemia de SARS-CoV2 en Italia”, sino que de todos modos “la infección, según los datos epidemiológicos disponibles hoy en día sobre decenas de miles de casos, provoca síntomas leves / moderados (una especie de gripe) en el 80-90% de los casos”. “En el 10-15% de los casos puede desarrollarse una neumonía, cuyo curso es, sin embargo, benigno en la mayoría de los casos”. “Se estima que solo el 4% de los pacientes requieren hospitalización en cuidados intensivos”. (2020, p. 18)

Se han planteado discusiones como el aprovechamiento de los estados de excepción. Más recientemente, las Cortes de diferentes países han determinado que sus Gobiernos cometieron excesos, sin dejar de lado el estado de miedo que ha generado pánico colectivo. Para contraponerse al debate de los estados de excepción, Nancy (2020) señala que la excepción se convierte en la regla en un mundo donde las interconexiones técnicas de todas las especies alcanzan una intensidad hasta ahora desconocida y que crece con la población.

Por otro lado, la propagación continua del coronavirus también ha desencadenado grandes epidemias de “virus ideológicos” que estaban latentes en la sociedad como noticias falsas, teorías de conspiración paranoicas y explosiones de racismo (Žižek, 2020).

El virus ha servido para discutir, para replantear, para ver morir a amigos y familiares y para reconocer que la condición humana requiere formulaciones nuevas, entre muchos otros análisis. La educación no ha sido la excepción. El modelo universitario ha venido presentando crisis relacionadas con nuevas formas de formación, nuevos modos de acceder a los contenidos, que mostraban poco a poco la necesidad transformar el modelo presencial haciendo uso de nuevas tecnologías en la educación. Si bien el debate estaba sobre la mesa, la pandemia y el aislamiento determinado por las cuarentenas dieron paso a cambiar por completo la manera como se enseña en las Instituciones de Educación Superior (IES).

El presente documento comparte algunas de las adaptaciones que se requirieron en las Universidades Externado, de Ibagué y del Tolima como parte de este reto global causado por la pandemia. El primer referente corresponde a los mandatos del

Gobierno nacional y sus primeras aplicaciones desde las Secretarías de Educación de Bogotá e Ibagué, y posteriormente, la manera como las tres universidades hicieron frente a los retos que se propusieron en las nuevas dinámicas.

La siguiente sección expone un marco de referencia contextual que determina unos criterios de análisis que dan paso a la metodología que estableció el uso de instrumentos de recolección y análisis de información con encuestas, entrevistas semiestructuradas, análisis de información secundaria y el uso de la herramienta Nvivo que se manifiesta en los hallazgos que dan paso a los comentarios finales.

MARCO DE REFERENCIA

La academia y la formación del pensamiento crítico, según el modelo clásico de educación basado en textos, charlas magistrales y conferencias, entre otras, representan el punto de partida para el conocimiento de la realidad en sus diferentes aspectos; sin embargo, este debe enriquecerse con otro tipo de saberes y experiencias (Rojas-Jiménez et al., 2021). En marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el brote de SARS-CoV2 o coronavirus (COVID-19) se había convertido en una pandemia global (Cucinotta y Vanelli, 2020). Desde ese momento, el mundo y las sociedades en cada país han vivido una de las situaciones más críticas en la historia reciente de la humanidad. Las condiciones de confinamiento forzoso, distanciamiento social y paralización de actividades en casi todos los países han afectado severamente la vida cotidiana y el accionar de las personas en todo el planeta (Ordorika, 2020).

La pandemia ha tenido múltiples impactos, sobre todo en la educación superior por las características específicas de las actividades docentes, de investigación y de extensión que han venido siendo tema de amplias discusiones: desde la necesidad de la virtualidad, hasta la manera como se logre apoyar a la comunidad académica en todos sus niveles (Marinoni et al., 2020). Las universidades y todos sus miembros han tenido que adaptarse y hacer frente con celeridad y creatividad al reto de reorganizar sus actividades, a fin de continuar el ejercicio de sus funciones y seguir atendiendo los retos y los problemas que enfrentaban desde antes de que estallara la crisis de la COVID-19 (Ordorika, 2020).

En el contexto de la pandemia, diferentes IES públicas y privadas cerraron sus planteles para acatar las medidas emitidas por los Gobiernos, y comenzaron a implementar diversas estrategias y herramientas para transitar de los cursos presenciales a modalidades en línea y a distancia (López y Rodríguez, 2020).

La encuesta internacional de la International Association of Universities proporciona datos interesantes sobre las tendencias de la educación superior mundial en

el contexto de la pandemia. Un resumen de los resultados principales muestra lo siguiente (Marinoni et al., 2020):

- El 80 % de las IES que respondieron a la encuesta señala que la crisis de la COVID-19 tendrá un impacto importante en la inscripción de estudiantes nacionales e internacionales, con efectos negativos especialmente en las IES privadas.
- Poco menos de la mitad (48 %) indica que sus “Gobiernos han tomado acciones de apoyo para mitigar los efectos de la crisis, en la educación superior, especialmente para completar el año académico” (p. 11).
- Casi todas las IES reportan que la COVID-19 ha afectado el proceso de enseñanza-aprendizaje y que la educación en línea ha sustituido a la presencial. Este cambio ha planteado enormes retos tecnológicos, pedagógicos y de competencias. También, consideran que representa una “oportunidad importante para proponer posibilidades de aprendizajes más flexibles, explorar aprendizajes híbridos o mezclados y combinar aprendizajes sincrónicos y asincrónicos” (p. 11).
- Casi 90 % de las IES encuestadas señala que ha habido un impacto negativo en la movilidad internacional de estudiantes, aunque es diferenciado entre instituciones. La mayoría de las IES declaran que tienen planes de contingencia para mitigar el impacto.
- En contraste, 60 % reporta que se ha incrementado la movilidad virtual o alguna otra forma de aprendizaje colaborativo en línea, como alternativas a la movilidad física.
- La mayoría de las instituciones declaraba que aplicarían exámenes al final del semestre conforme a lo planeado. Sin embargo, existe mucha variación, con 80 % de IES europeas que continuaría con los exámenes mientras que 61 % de las IES africanas los han pospuesto o cancelado.
- El 80 % de las IES indica que también las actividades de investigación se han visto afectadas. El impacto más común es la cancelación de viajes internacionales (83 %) y de conferencias científicas (81 %). Más de la mitad (52 %) reporta que los proyectos de investigación están en riesgo de no ser completados.
- Solo 41 % de las IES está involucrado en proyectos de investigación relacionados con la COVID-19. Casi en todas se contribuye al desarrollo de políticas públicas.

Según reportes de la Unesco, hasta el 30 de marzo de 2020, 166 países habían cerrado sus escuelas y universidades. A escala mundial, el 87 % de la población estudiantil se vio afectada por estas medidas; es decir, unos 1520 millones de alumnos. Ade-

más, en todo el mundo, alrededor de 63 millones de maestros dejaron de laborar en las aulas (Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe [Iesalc], 2020). Por otro lado, la misma Unesco menciona que más de 861,7 millones de niños y jóvenes en 119 países se han visto afectados al tener que hacer frente a la pandemia (Villafuerte, 2020). En las IES se acostumbra planear actividades académicas, de investigación y aplicación para ejercer desde la presencialidad. Pero ¿qué sucede cuando, de un momento a otro, docentes, alumnos e IES se ven obligados a mudarse a una forma diferente de llevar a cabo los eventos de enseñanza-aprendizaje? (Mendoza, 2020)

Ante la abrupta e inesperada suspensión de sus actividades académicas, los sistemas educativos del mundo han recurrido a los medios digitales para continuar con sus actividades escolares. Esta emergencia también ha puesto de manifiesto las carencias y desigualdades tanto en la disponibilidad de dichos recursos como en la preparación de profesores y alumnos para transitar hacia las modalidades de la educación a distancia (Alcántara, 2020).

El caso colombiano no es la excepción. Esta investigación se centra en el análisis de las decisiones de política pública desde las Secretarías de Educación de Ibagué y Bogotá, y su aplicación en las Universidades de Ibagué, del Tolima y Externado de Colombia, con el fin de reconocer los aprendizajes de las tres universidades en el segundo semestre de 2020 considerando los posibles escenarios de transición en pospandemia.

Algo para resaltar desde las decisiones de política pública es que la Secretaría de Educación del Distrito (SED) insistió desde el primer momento en la dinamicidad de su Plan Reapertura-Gradual Progresiva y Segura. Así mismo, promovió el diálogo y la gestión del conocimiento para afrontar la situación con todos los insumos necesarios para planear y ejecutar con rigor, pero a la vez con apertura y flexibilidad para asumir como comunidad educativa, con responsabilidad, la salud, el cuidado y el bienestar de estudiantes, maestras y maestros, directivas, administrativos y de todo el personal que apoya los procesos de enseñanza-aprendizaje de sus instituciones educativas (SED, 2021).

Por su parte, el portal de la Secretaría de Educación de Ibagué ofrece una serie de circulares enmarcadas en los lineamientos expuestos por el Gobierno nacional y que coinciden en los referentes a estudiar en el punto de encuentro temático de ambas propuestas de política pública.

Así las cosas, se presentan a continuación varios elementos que serán tenidos en cuenta en el análisis de la información obtenida en las encuestas, las entrevistas

y las fuentes secundarias de artículos académicos y literatura gris consultados (ver tabla 1).

Tabla 1. Categorías de análisis

<p>Decisiones de política –E1</p> <p>Políticas públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uso de las TIC • Espacio físico • Aprendizaje <p>Decisiones internas IES</p> <p>Aplicación de medidas y herramientas pedagógicas</p>	<p>Postpandemia-E2</p> <p>Medidas para el regreso</p> <p>Retos en postpandemia</p>
<p>Problemas-E3</p> <p>Tecnológicos</p> <p>Emocionales</p> <p>Aprendizaje</p> <p>Familiares</p> <p>Económicos</p>	<p>Aprendizajes-E4</p> <p>Personal</p> <p>Emocional</p> <p>Familiar</p> <p>Social</p>

Fuente: elaboración propia con base en los instrumentos de recopilación de información.

Metodología

En el marco de la pandemia, se han propiciado diferentes espacios de discusión. Uno de ellos se realizó desde los encuentros propiciados por la Universidad de Ibagué relacionados con los “Aprendizajes y retos que nos ha dejado la pandemia COVID-19”. En el marco de esta serie de eventos, el que correspondió a los “Espacios de convergencia y reflexión: con el propósito de dialogar sobre la desigualdad y el cambio climático” coincidió con la convocatoria del *Anuario de políticas públicas* que abrió la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

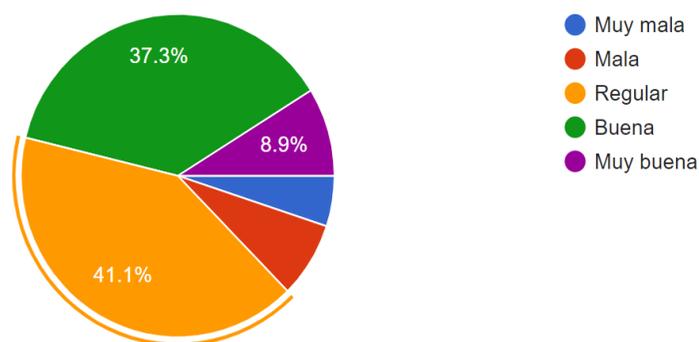
En el párrafo anterior, se describe el contexto que dio origen a este texto colaborativo. Las conversaciones posteriores incluyeron a la Universidad del Tolima, y teniendo como referencia a las tres universidades, dos privadas y una pública, se

reconoció la pertinencia del estudio y se consideró el desarrollo metodológico cualitativo. El primer paso del proceso fue el análisis de información secundaria, con el estudio de la literatura institucional producida por las Secretarías de Educación de Bogotá e Ibagué, en el que se reconoció que se siguió una línea de producción de políticas públicas que hizo una lectura en el tiempo de los informes de la OMS, pasando por lo que manifestaba la Unesco y posteriormente lo que se planteó desde el Ministerio de Educación Nacional. Para conocer más de cerca el sentir de las IES, se realizaron encuestas dirigidas a estudiantes de pregrado en las Universidades Externado, de Ibagué y del Tolima, que después se complementaron con entrevistas semiestructuradas dirigidas a directivos de las tres instituciones. En el análisis de la información recopilada, se utilizó la herramienta Nvivo.

HALLAZGOS

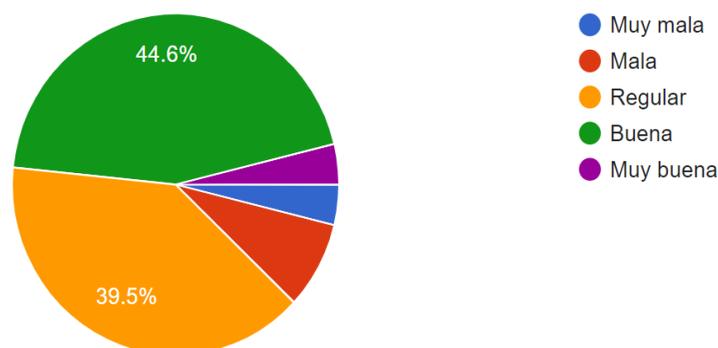
1. Resultados de las 158 encuestas realizadas a estudiantes de las tres IES.

Figura 1. ¿Cómo calificaría su experiencia de aprendizaje en la pandemia? (158 respuestas)



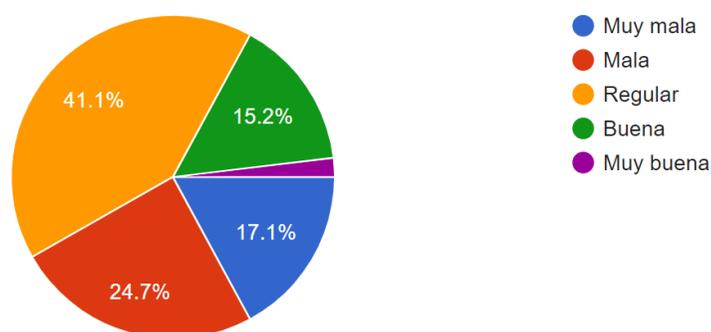
Fuente: elaboración propia.

Es posible reconocer que la mayoría (o el 41,1 %) señala como regular la experiencia de aprendizaje. Esto puede suponer ciertas falencias a pesar de brindar herramientas tecnológicas para el desarrollo de las clases y demás procesos educativos; no obstante, el 37,3 % piensa que el aprendizaje fue bueno.

Figura 2. ¿Cómo calificaría su experiencia frente a la conectividad? (157 respuestas)

Fuente: elaboración propia.

El 44,6% de estudiantes ha definido su experiencia de conectividad como buena. Esto daría a entender que cumplen con características como acceso a internet eficiente y continuo, y datos móviles, entre otros tipos de herramientas que han permitido el desarrollo de la virtualidad. Contrario a estos, el 39,5% de los estudiantes define la conectividad como regular, pues los estudiantes pueden presentar dificultades en el acceso a internet por características sociodemográficas que dificultan la conexión. Se entiende que la sectorización que hay de dicho servicio en diferentes municipios podría afectar su desarrollo académico.

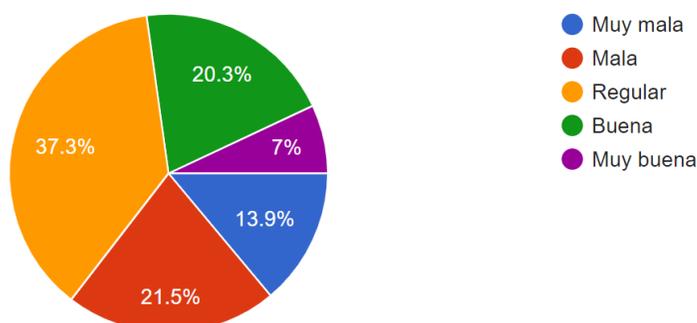
Figura 3. ¿Cómo calificaría su experiencia frente a la ausencia de interacción física? (158 respuestas)

Fuente: elaboración propia.

Según el 41,1% de los estudiantes entrevistados, la ausencia de interacción física se percibe como una experiencia regular, por eso solo el 1,9% de los entrevistados

la califica como una experiencia buena. Esto puede resaltar la connotación que tiene el individuo como ser social, el cual percibe esa interacción como una necesidad.

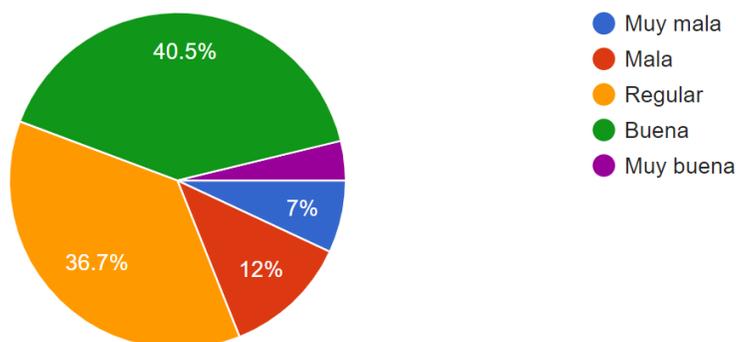
Figura 4. ¿Cómo calificaría su experiencia frente a las dificultades emocionales? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

El 37,3 % de los estudiantes califica su experiencia como regular, con dificultades emocionales presentadas en alguna medida, pues probablemente no regulaban bien sus emociones. Se entiende la regulación emocional o el dominio afectivo como aquellos mecanismos que permiten el incrementar o suspender un estado emocional en curso (Del Valle et al., 2020). El 21,5 % calificó la experiencia como mala y el 13,9 % como muy mala, por lo que se entiende que los estudiantes no presentan tantas dificultades emocionales. Así bien, el 20,3 % de los entrevistados la califican como buena.

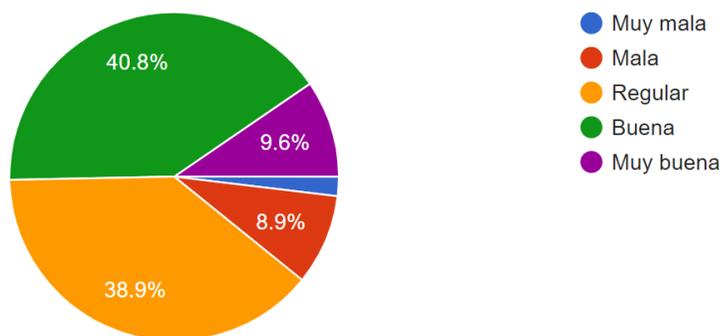
Figura 5. ¿Cómo calificaría su experiencia frente a los problemas familiares? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

Los problemas familiares se perciben como buenos o escasos. El 40,5 % piensa que las relaciones familiares son agradables y el 36,7 % piensa que son regulares; a su vez, solo el 12 % percibe dichos problemas familiares como malos y el 7 % como muy malos o problemáticos.

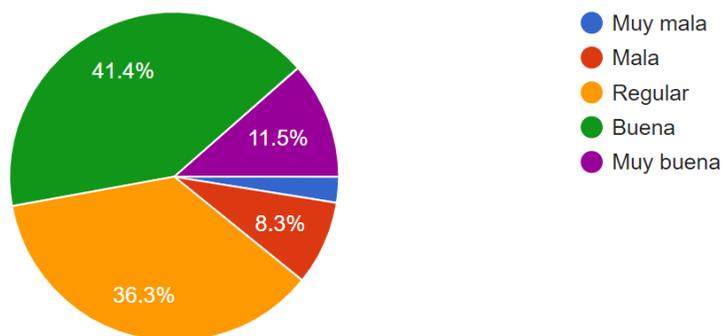
Figura 6. ¿Cómo calificaría su experiencia frente a las herramientas pedagógicas? (157 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

Las herramientas pedagógicas se perciben como un recurso bueno de manera general; el 9,6 % las percibe como muy buenas y la mayor parte, el 40,8 %, como buenas. Esto quiere decir que los instrumentos de la pedagogía virtual han sido amenos para los estudiantes o por lo menos aceptables, pues se observa que el otro 38,9 % las percibe como regulares y solo el 8,9 % como malas.

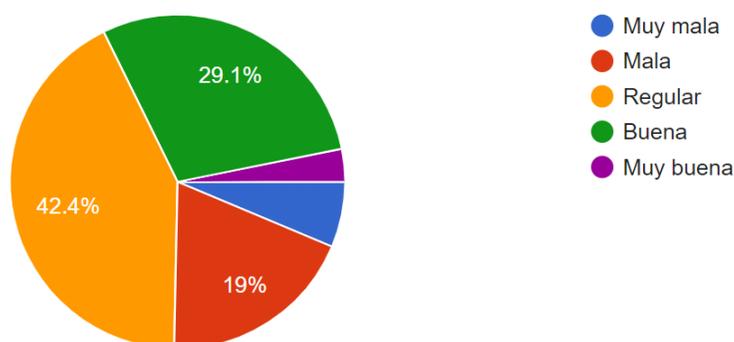
Figura 7. ¿Cómo calificaría su experiencia frente a comprender instrucciones académicas? (157 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

La comprensión de las instrucciones académicas se percibe como buena por el 41,4 % de los estudiantes, el 11,5 % cree que son muy buenas y el 36,3 % que son regulares. Esto puede significar que las instrucciones que se les da a los estudiantes frente al ámbito académico son factibles y flexibles, y que son comprendidas con frecuencia.

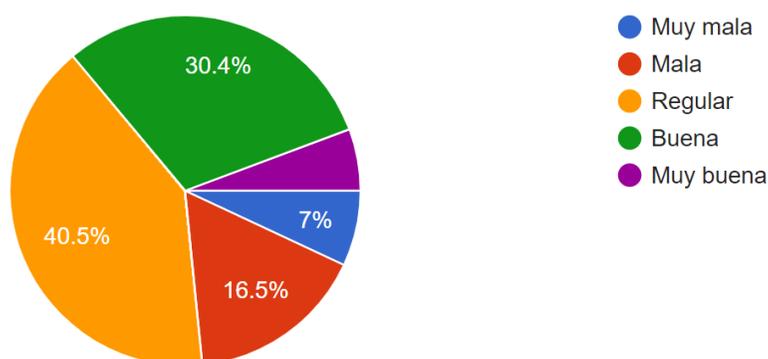
Figura 8. ¿Cómo calificaría su respuesta frente a los problemas económicos? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

La experiencia resolviendo problemas económicos, según el 42,4 % de los entrevistados, es regular, es decir, dichos problemas posiblemente están presentes; y el 29,1 % la identifica como muy buena, es decir que posiblemente estos problemas no se presentan con tanta frecuencia o son más fáciles de solventar. En contraste, el 19 % tiene una experiencia mala resolviendo problemas.

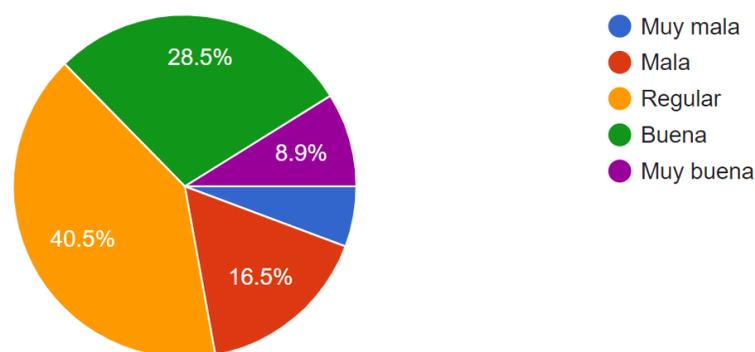
Figura 9. ¿Cómo funcionó la red local de internet en el sector de su ciudad? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

De los encuestados, el 40,5 % identifica la red local de internet como regular, por lo que quizás hay problemas al momento de establecer la conexión, al ingresar a páginas web, al visualizar videos o clases en línea. Por el contrario, el 30,4 % percibe dicha red local como buena, pues posiblemente no vean con tanta fuerza las características mencionadas; el 16,5 % la califica como mala y el 7 % percibe dicha red como muy mala.

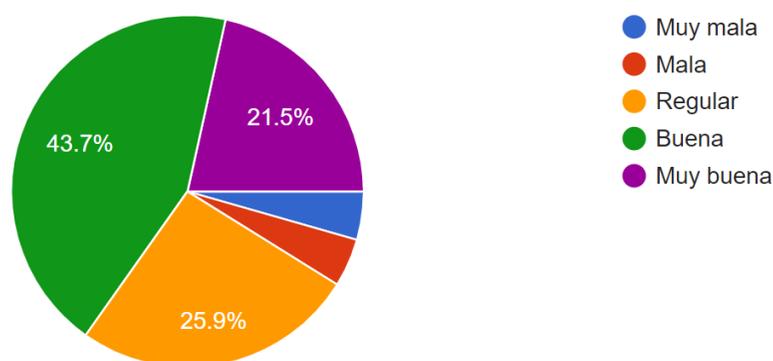
Figura 10. ¿Cómo funcionó la red de internet en su vivienda? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

El 40,5 % de los estudiantes señaló que la red de vivienda funcionó de forma regular, y el 28,5 % indicó que la red era buena, en otras palabras, dicha red permitía una óptima conexión para desarrollar las actividades propuestas. Por el contrario, un porcentaje de 16,5 % la señaló como mala.

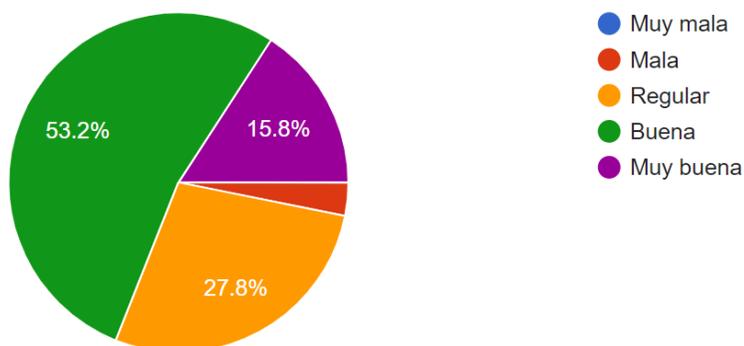
Figura 11. ¿Cómo funcionó su computador? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

El 43,7% de los estudiantes describe que su computador ha funcionado bien, y el 21,5% indica que funcionó muy bien. A su vez, el 25,9% indicó que el computador funciona de manera regular.

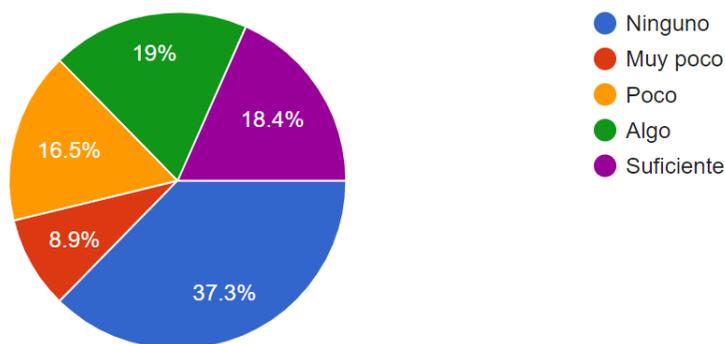
Figura 12. ¿Cómo funcionó la capacitación de sus docentes en el uso de las nuevas tecnologías para la enseñanza? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

El 53,2% de los estudiantes considera que la capacitación docente en el uso de nuevas tecnologías fue buena, el 15,8% piensa que fue muy buena y el 27,8% señala que se dio de manera regular. Esto se puede identificar como una experiencia buena que sirve como reflejo al mostrar que los estudiantes estiman la capacitación docente y demuestra la posible eficacia de los procesos adaptativos a la virtualidad.

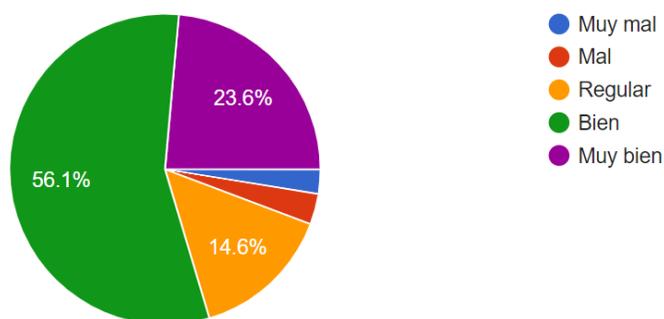
Figura 13. ¿Usted ha recibido apoyo o soporte tecnológico para recibir las clases por parte de la institución educativa donde estudia? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la percepción sobre el soporte o apoyo tecnológico que el estudiante siente haber recibido por parte de la IES para recibir las clases, el 37,3 % afirma no haber recibido ningún tipo de apoyo, el 8,9 % recibió muy poco apoyo, el 16,5 % un poco de apoyo, y el 19 % algo de apoyo de la institución, mientras solo el 18,4 % percibe haber recibido la cantidad suficiente de apoyo o soporte tecnológico por parte de la institución educativa.

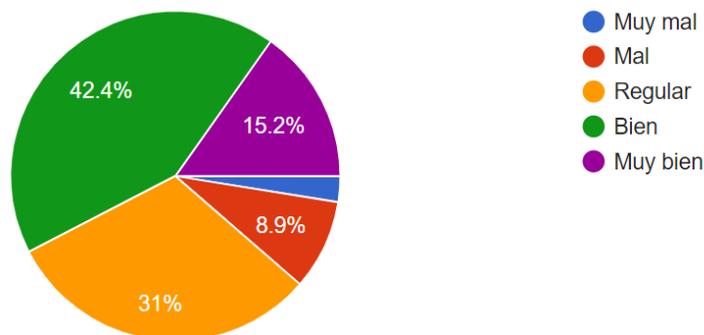
Figura 14. ¿Cómo estuvo el manejo de las plataformas para el aprendizaje remoto (Meet, Zoom, Teams, etc.)? (157 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

El 56,1 % aprecia que el manejo de plataformas para el aprendizaje remoto estuvo bien, es decir, se siente cómodo con dichas plataformas; el 23,6 % sugiere que estuvo muy bien, dando a entender que los estudiantes no tuvieron dificultades al usarlas y eran versátiles; pero el 14,6 % indica que dichas plataformas tuvieron un manejo regular.

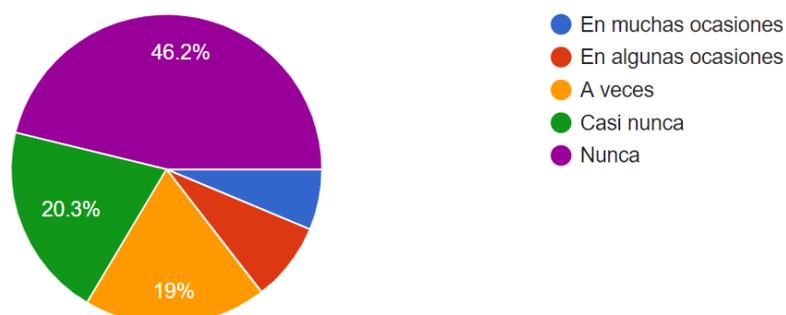
Figura 15. ¿Qué tan dotado estaba usted frente al manejo de bases de datos, actualización de programas, sistema operativo y TIC? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

La mayor parte de los estudiantes (42,2%) muestra que su manejo de base de datos, programas, sistemas operativos y TIC es bueno; el 15,2% indica que las maneja muy bien y el 31% señala que tiene un manejo regular. Contrario a lo anterior, solo un porcentaje de 8,9% indica haber estado poco o mal dotado en el manejo de dichos mecanismos.

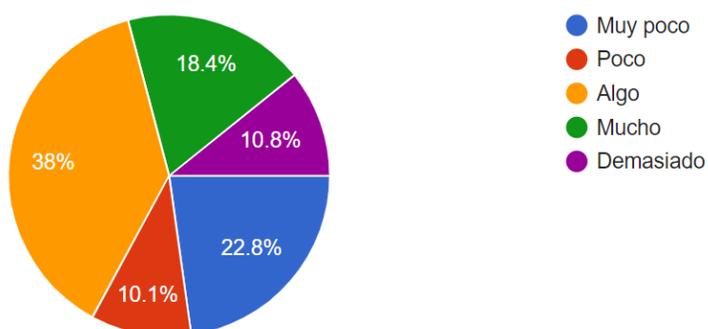
Figura 16. ¿El computador que usted usa para las clases lo debe compartir con sus hermanos o con sus padres para el trabajo? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

El 46,2% de los estudiantes nunca ha tenido que compartir con hermanos o padres el computador para el trabajo; el 20,3% indica casi nunca tener que compartirlo y el 19% afirma compartirlo a veces con los miembros de su familia. Esto indica que la mayoría de estudiantes tiene un uso autónomo de aparatos de cómputo para el desarrollo libre e independiente de sus actividades.

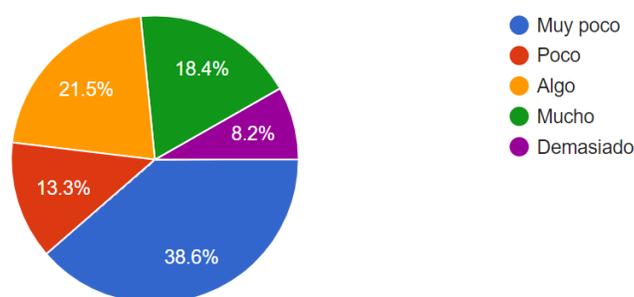
Figura 17. ¿Sus padres se quedaron sin trabajo o se presentó una disminución en los ingresos del hogar por la pandemia? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

El 38 % de los estudiantes percibió algo de disminución en los ingresos del hogar o sus padres se quedaron sin trabajo por la pandemia; el 18,4% vio mucha disminución o afectación, mientras que el 10,1 % notó una disminución demasiado grande en los ingresos familiares. El 22,8% percibió muy poca disminución en dichos ingresos y el 10,1 % vio poca disminución, lo cual alude a que la mayor parte de los estudiantes percibió cambios en los ingresos familiares que afectaron ciertos aspectos de su cotidianidad, pero no a un nivel adverso.

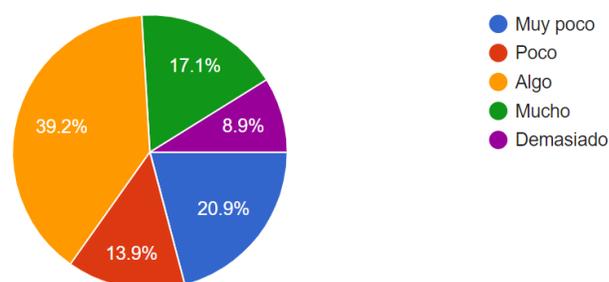
Figura 18. ¿Usted ha recibido apoyo económico para la matrícula por parte de la institución educativa donde estudia? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

El 38,6% afirma haber recibido muy poco apoyo económico para la matrícula por parte de su institución educativa; el 13,3 % dice haber recibido poco apoyo; el 21,5 % señala haber recibido algo de apoyo por parte de la institución educativa, y el 18,4% describe haber recibido mucho apoyo económico por parte de la institución. Solo el 8,2% percibió que recibió demasiado apoyo económico por parte de la institución educativa.

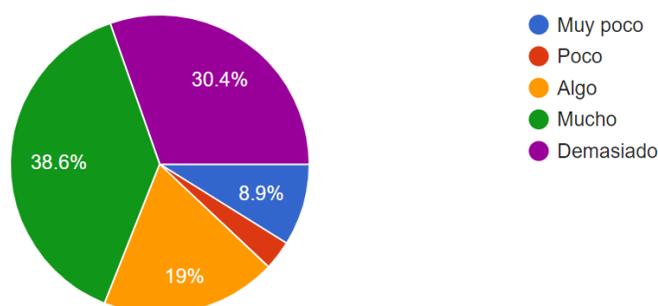
Figura 19. ¿Faltaron espacios físicos adecuados para recibir las clases remotas en casa? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

La falta de espacios físicos adecuados para recibir clases remotas en casa se evidenció en solo 8,9% de los estudiantes y el 17,1% presentó demasiadas faltas de espacio físico; el 39,2% percibió algo de falta de espacios físicos adecuados para recibir clases, el 13,9% vio poca falta de espacio físico y el 20,9% muy poca. Estas características pueden variar por el contexto sociodemográfico del estudiante, como el tamaño de la vivienda o el número de personas con las que reside.

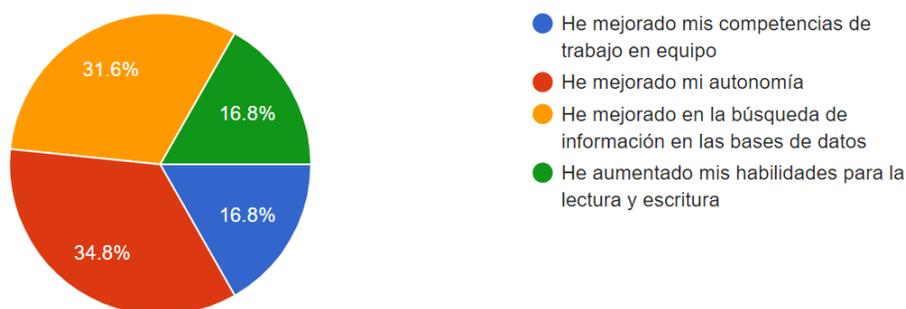
Figura 20. ¿Recibió apoyo de su familia para atender las clases de manera remota? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

El 38,6% percibe haber recibido demasiado apoyo de su familia para poder atender las clases remotas, así mismo, el 30,4% percibe haber recibido mucho apoyo, el 19% algo de apoyo y solo el 8,9% muy poco apoyo. Esto ilustra las relaciones interpersonales y familiares de los estudiantes y quizás identifica a la familia como una red de apoyo que facilita de alguna forma el desarrollo de las clases remotas.

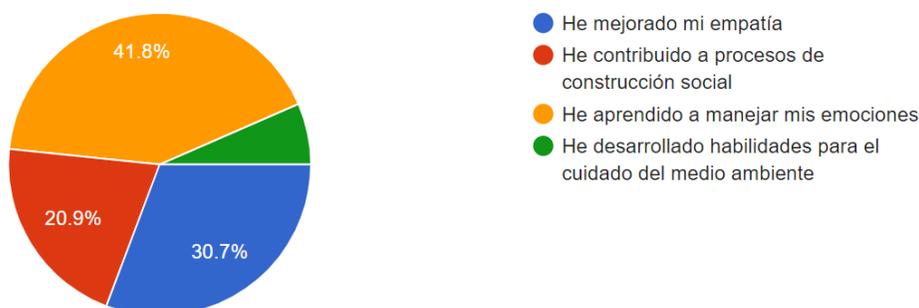
Figura 21. ¿Cuáles han sido sus mayores aprendizajes a nivel personal? (155 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

Los estudiantes han llevado aprendizajes a nivel personal, el más frecuente es la mejora de la autonomía con 34,8%, le sigue la mejor de la búsqueda de información en las bases de datos (31,6%). En igual o menor medida, los estudiantes perciben haber aumentado sus habilidades para la lectura y la escritura, y sus competencias para el trabajo en equipo, ambos con 16,8%.

Figura 22. ¿Cuáles han sido sus mayores aprendizajes a nivel emocional? (153 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

El mayor aprendizaje que adquirieron los estudiantes a nivel emocional fue el manejo de sus emociones con 41,8%; a su vez, manifiestan una mejora en la empatía con 30,7% y el 20,9% percibe haber mejorado en los procesos de construcción emocional mientras, que el resto siente haber desarrollado habilidades para el cuidado del medio ambiente.

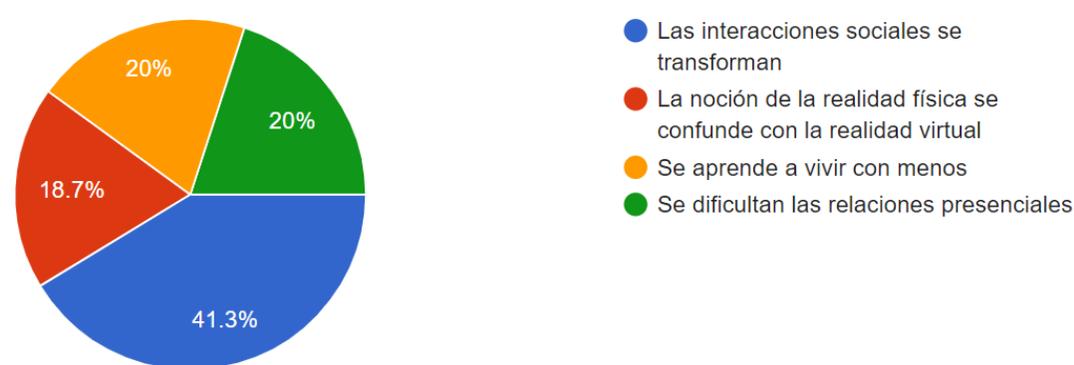
Figura 23. ¿Cuáles han sido sus mayores aprendizajes a nivel familiar? (158 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

El 34,2% de los estudiantes percibe que uno de sus mayores aprendizajes a nivel familiar es apreciar más el vínculo familiar, esto quizás debido al aislamiento y a la unión de los miembros de la familia en un espacio cerrado por un riesgo latente. Por otro lado, el 27,8% aprendió la importancia de apoyar a la familia y el 26,6% aprendió que el encierro y la monotonía generan irritabilidad y afectan sus relaciones familiares, además el 11,4% asimiló que un espacio reducido y compartido dificulta la interacción en casa.

Figura 24. ¿Cuáles han sido sus mayores aprendizajes a nivel social? (155 respuestas)



Fuente: elaboración propia.

El 41,3% de los estudiantes considera que su mayor aprendizaje a nivel social fue entender que las interacciones sociales se transforman, el 20% entendió que las relaciones presenciales se les dificulta y otro 20% aprendió a vivir con menos. Finalmente, el 18,7% comprendió que la noción de la realidad física se confunde con la realidad virtual.

2. CATEGORIZACIÓN DE DATOS. ENTREVISTAS A DIRECTIVAS DE LAS TRES IES

A partir de los datos obtenidos en las entrevistas a directivas de las tres IES (recursos según la tabla), se realizó el análisis de datos cualitativos usando como herramienta el *software* NVivo. Como resultado, se obtuvieron nueve categorías generales y 44 subcategorías. Dichas categorías se organizan de acuerdo con el número de referencias en cada uno de los recursos, como se evidencia en la siguiente tabla:

Categorías generales:

Nombre	Recursos	Referencias	Porcentaje
Medidas de contingencia	3	99	34%
Preparación	3	44	15%
Clases sincrónicas	3	37	13%
Retos	3	37	13%
Retorno al campus	3	24	8%
Infraestructura	3	21	7%
Herramientas	3	13	4%
Efectos de la educación remota	3	13	4%
Postpandemia	3	7	2%
Total de referencias		295	

De las 295 referencias utilizadas, la categoría más mencionada es la de “Medidas de contingencia” que ocupa el 34% de las referencias utilizadas, seguida de “Preparación” con el 15% y de “Pospandemia” con el 2%. Sin embargo, para comprender más los resultados del análisis es necesario desglosar las categorías generales en subcategorías, y relacionar el número de referencias en los tres recursos y el porcentaje que representan en la totalidad de la categoría general, como se muestra en las siguientes tablas:

Nombre	Recursos	Referencias	Porcentaje
Clases sincrónicas	3	37	100%
Acompañamiento	3	6	16%
Adaptación (horarios)	3	5	14%
Autonomía	1	1	3%
Dificultades técnicas	3	5	14%
Evaluación	1	3	8%
Flexibilidad	3	15	41%
Trabajo en equipo	1	2	5%

Se estima que el 41% de las referencias utilizadas cita la “Flexibilidad” como un elemento clave en las clases sincrónicas, seguido de “Acompañamiento” con el 16%,

en contraste con la “Autonomía” con el 3 % y el “Trabajo en equipo” con el 5 %, por lo que se estima que permitir a los estudiantes diferentes entornos para realizar las clases fue adaptado a los contextos de los individuos.

Efectos de la educación remota	3	13	100%
Negativos	2	11	85%
Positivas	1	2	15%

Los efectos de la educación remota se perciben como negativos según el 85 % de las referencias, contrario al 15 % que indica que los estudiantes tal vez no se hayan adaptado a la educación remota con base en los resultados.

Herramientas	3	13	100%
Asincrónicas	2	3	23%
Plataformas	3	7	54%
Sincrónicas	2	3	23%

En cuanto a las herramientas, se estima que las plataformas son la principal herramienta utilizada en la educación remota, con el 54 % y siete referencias. El uso de herramientas asincrónicas y sincrónicas comprende el 23 % cada una; es decir que las herramientas de envío de correos o aquellas utilizadas en vivo fueron menos relevantes en comparación con las plataformas como Moodle que permiten una conectividad conjunta.

Infraestructura	3	21	100%
Adecuaciones	2	9	43%
Dificultades	2	7	33%
Facilidades	2	5	24%

La infraestructura implicó adecuaciones en el 43 % de los casos, en 33 % de dificultades percibidas y en 24 % de facilidades percibidas en cuanto al manejo de la infraestructura.

Medidas de contingencia	3	99	100%
Aceptación de medidas	2	6	6%
Alivios económicos	3	14	14%
Apoyo tecnológico (estudiantes)	3	24	24%
Bienestar	3	24	24%
Bioseguridad	2	19	19%
Comunicación	3	7	7%
Seguimiento casos Covid-19	1	5	5%

Las medidas de contingencia revelan mayor frecuencia del “Apoyo tecnológico para los estudiantes” con 24 %, mostrando ayuda para el desarrollo de las actividades en pro del resguardo de las personas, como se indica en el factor de “Bienestar” con 24% de las menciones; otro indicador no tan significativo fue el “Seguimiento de casos COVID-19”, con un porcentaje de 5 %.

Postpandemia	3	7	100%
Aprendizajes	1	2	29%
Nociones de Postpandemia	2	3	43%
Nueva normalidad	1	1	14%
Oferta académica	1	1	14%

En cuanto a la categoría de pospandemia, la subcategoría con mayores referencias fue “Nociones de pospandemia” con el 43 %, seguida de los “Aprendizajes” obtenidos durante la pandemia con 29%. Finaliza el concepto de “Nueva normalidad” con el 14% de referencias y la “Oferta académica” con otro 14 %.

Preparación	3	44	100%
Ajustes pedagógicos	3	12	27%
Capacidad	2	3	7%
Herramientas	2	5	11%
Marco Normativo	2	18	41%
Planeación	1	6	14%

El “Marco normativo” parece tener mayor relevancia frente a la categoría de “Preparación”. Así bien, el “Ajuste pedagógico” con 27% es apreciado en doce referencias, seguido por la “Planeación” con el 14%, las “Herramientas” con el 11% y la “Capacidad” con el 7% de referencias. Esto puede sugerir que las personas no se percibían así mismas como capacitadas, pero aun así lograron realizar ajustes en el marco pedagógico según la normatividad vigente.

Retorno al campus	3	24	100%
Alternancia	2	7	29%
Dificultades de Retorno	2	4	17%
Inmunidad de rebaño-Postpandemia	1	2	8%
Nivel de riesgo	1	2	8%
Transición gradual	1	2	8%
Vacunación	3	7	29%

El retorno al campus se vio influenciado por procesos como la “Alternancia” con el 29% y la “Vacunación” con otro 29%, factores que contribuyeron a volver a las instalaciones presenciales en un marco semipresencial y de seguridad. Así bien, pensar en las “Dificultades de retorno” se menciona en 17% de las referencias, y el “Nivel de riesgo” estima el 8%, al igual que la “Transición gradual” al campus y la “Inmunidad de rebaño pospandemia”, también con 8% de referencias cada una.

Retos	3	37	100%
Acuerdos	2	5	14%
Asumir Riesgo	2	4	11%
Confianza	1	3	8%
Efectos socio-emocionales	2	6	16%
Semipresencialidad	3	11	30%
Voluntariedad	2	3	8%
Volver	2	5	14%

En cuanto a los retos, se encuentra que la subcategoría principal es la “Semipresencialidad”, que estima el 30% de las menciones; la siguen los “Efectos socioemo-

cionales” con 16%, “Volver” a la presencialidad con 14%, establecer “Acuerdos” con 14%, “Asumir riesgos” con 11%, establecer “Confianza” con 8% y pensar en la “Voluntariedad” de los procesos con 8%. Todo esto puede señalar un mayor compromiso en el uso de la presencialidad, y en sus implicaciones físicas y emocionales.

Nube de palabras

Una vez finalizada la revisión de datos, se utiliza el *software* NVivo como filtro de la información suministrada con el objetivo de englobar las palabras más relevantes. Para esto se utiliza la “marca de nube”, que se muestra a continuación, como representación gráfica de las respuestas de las directivas entrevistadas, lo cual varía según la frecuencia con la que aparecen en el documento.

Figura 25. Nube de palabras



Fuente: elaboración propia.

Figura 26. Datos que sustentan la nube de palabras

Palabra	Conteo	Porcentaje	Palabras similares
estudiantes	45	11%	estudiante, estudiantes
clases	14	4%	clase, clases
espacios	14	4%	espacio, espacios
protocolos	14	4%	protocolo, protocolos
proceso	13	3%	proceso, procesos
universidad	13	3%	universidad
docentes	12	3%	docente, docentes
manera	12	3%	manera
todos	11	3%	todo, todos
herramientas	11	3%	herramientas
campus	10	3%	campus
aforos	8	2%	aforo, aforos
alternancia	8	2%	alternancia
bienestar	8	2%	bienestar
pandemia	8	2%	pandemia
salud	8	2%	salud
algunos	7	2%	algunos
equipo	7	2%	equipo, equipos
ingresar	7	2%	ingresar
medidas	7	2%	medida, medidas
tener	7	2%	tener
cambio	6	2%	cambio, cambios
estos	6	2%	esto, estos
acompañamiento	6	2%	acompañamiento
actividades	6	2%	actividades
bioseguridad	6	2%	bioseguridad
manejo	6	2%	manejo
nivel	6	2%	nivel
presencial	6	2%	presencial
profesores	6	2%	profesores
trabajo	6	2%	trabajo
volver	6	2%	volver
como	5	1%	como
conectividad	5	1%	conectividad
educación	5	1%	educación
emocional	5	1%	emocional
gradual	5	1%	gradual
información	5	1%	información
laboratorios	5	1%	laboratorios
normalidad	5	1%	normalidad
poder	5	1%	poder
programa	5	1%	programa, programas
puedan	5	1%	puedan
riesgo	5	1%	riesgo, riesgos
tecnologías	5	1%	tecnologías
transición	5	1%	transición
virtuales	5	1%	virtual, virtuales
académicas	5	1%	académica, académicas
aprendizaje	5	1%	aprendizaje, aprendizajes
administrativos	4	1%	administrativo, administrativos
Total	399	100%	

Fuente: elaboración propia.

De los tres recursos analizados se obtuvieron alrededor de 399 palabras y las mencionadas con más frecuencia fueron: *estudiantes, clases, espacios y protocolos*. Esto evidencia que en todo el proceso de educación en la pandemia de COVID-19 el tema central ha sido el estudiante.

Cabe resaltar que los componentes de las clases y los espacios educativos en el contexto de la pandemia, como la alternancia entre lo presencial y lo virtual, y el retorno a la actividad académica mediada por tecnologías, serán un reto para todos; no solo para estudiantes y profesores, sino también para el personal administrativo que, a pesar de no ser mencionado con tanta frecuencia, es tenido en cuenta en el diseño de los protocolos de bioseguridad en busca del bienestar y la salud.

COMENTARIOS FINALES

A partir del análisis de las decisiones de política pública desde las Secretarías de Educación de Ibagué y Bogotá y su aplicación en la Universidad Externado, la Universidad de Ibagué y la Universidad del Tolima, se reconocieron los aprendizajes de las tres IES en el segundo semestre de 2020, considerando los posibles escenarios de transición en pospandemia. Se reconoce que las diferencias poblacionales establecen las políticas, que las áreas de estudio de las universidades exigen requerimientos específicos y, en general, que la nueva normalidad determinará una serie de necesidades técnicas y de infraestructura, y aún más importante, una adaptación pedagógica que facilite el manejo académico mixto, entre la presencialidad y la virtualidad. Un aporte de la investigación se reconoce desde la mirada de universidades públicas y privadas, y la posibilidad de proyectar estas decisiones en el contexto de pospandemia.

En la Universidad Externado, se ajustaron los programas académicos al esquema de educación remota de emergencia, que incluía clases sincrónicas haciendo uso de la plataforma Zoom y clases asincrónicas con aulas virtuales en Moodle. También, en los horarios que permitía el gobierno local, se hicieron algunas clases presenciales con una carga de 30% según la voluntad de alumnos y profesores; se ofrecieron clases híbridas para que aquellos estudiantes que no podían asistir tuvieran las clases por Zoom. Otra medida fueron los alivios económicos con 15% de descuento más 5% por pronto pago. Se dieron descuentos de 25% para los derechos de grado y los habilitatorios, y de 50% para los preparatorios. En el primer semestre de 2021, se llegó al 17% + 5% por pronto pago, vamos en 14% y se irá reduciendo paulatinamente en el futuro.

A su vez, se habilitaron varios mecanismos de encuestas y de comunicación con la comunidad académica para reconocer que muchos dicen querer volver a la pre-

sencialidad, aunque se está evaluando el nivel de vacunación del personal y de los alumnos. Se requieren adecuaciones de infraestructura en el 40% de los espacios físicos de la universidad, especialmente en los corredores de los primeros bloques de edificios (Duarte, 2021).

La Universidad de Ibagué adecuó el proceso de enseñanza-aprendizaje a la virtualidad con sus dinámicas inherentes como el uso de herramientas tecnológicas, según los protocolos de bioseguridad del Ministerio de Educación, por medio de un enfoque transitorio, de capacitación y flexibilización para estudiantes y docentes, dando un valor agregado al uso de TIC. Todo esto significó un reto en su momento y actualmente es un nuevo cambio para volver a la presencialidad en modalidad de alternancia, con el fin de responder oportunamente a los cambios físicos y psicológicos acelerados por la pandemia, y readaptar procesos según la necesidad.

La Universidad del Tolima ha implementado protocolos tanto para el trabajo en casa, como para el ingreso al campus universitario cuando la situación de salud pública lo permita:

1. Préstamo de equipos de computación a funcionarios y docentes para el teletrabajo y las clases empleando mediaciones tecnológicas.
2. Dotación de tabletas nuevas y tarjetas SIM con internet para mejorar la conectividad de estudiantes que manifiesten limitaciones tecnológicas para el acceso a las clases.
3. El pago de membresía en salas virtuales que permitan buena conexión sin el sabotaje de las clases.
4. Aumento de la flexibilidad curricular para ver materias con componentes teóricos vía remota y grabar las clases.
5. Matrícula cero para estudiantes de pregrado en modalidad presencial y a distancia hasta el 2023.
6. Implementación de protocolos de bioseguridad en todo el campus universitario, incluyendo registro de temperatura a la entrada, delimitación de aforos en todas las dependencias, instalación de dispositivos para la desinfección obligatoria de manos, vehículos y motos al entrar a la universidad.
7. La entrega de elementos de protección a profesores de planta de la universidad, incluyendo batas, gafas, tapabocas, caretas, gel antibacterial, toallas y alcohol personal.
8. La entrega de tapetes y elementos de desinfección de manos y zapatos en las entradas de todas las dependencias de la universidad.

9. La posibilidad de grabar las prácticas de laboratorio de manera demostrativa con la ayuda de la oficina de Comunicaciones cuando requieran compartir equipos y materiales de laboratorio y acercamiento físico que puedan generar infecciones.
10. La vacunación a todo el personal de planta y contratista de la universidad.
11. Uso obligatorio de tapabocas, distanciamiento y ventilación en espacios cerrados.

Aun así, los altos picos de contagio que ha vivido la ciudad de Ibagué y la alta ocupación de camas UCI, además del temor por la llegada de nuevas variantes y la presencia de personas infectadas con las dos dosis de la vacuna, han generado un panorama de desconfianza generalizada que no ha permitido el reinicio de las clases.

REFERENCIAS

- Agamben, G. (2020). La invención de una epidemia. En G. Agamben, S. Zizek, J. L. Nancy, F. Berardi, S. López Petit, J. Butler, A. Badiou, D. Harvey, B.-C. Han, R. Zibechi, M. Galindo, M. Gabriel, G. Yañez González, P. Manrique y P. B. Preciado, *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia* (pp. 17-19). Universidad Católica Argentina.
- Alcántara Santuario, A. (2020). Educación superior y COVID-19: una perspectiva comparada. *Educación y pandemia: una visión académica* (H. Casanova, coord.; pp. 75-82). Editorial Unam.
- Cucinotta, D. y Vanelli, M. (2020). WHO Declares COVID-19 a Pandemic. *Acta Biomedica Atenei Parmensis*, 91(1), 157-160. <https://doi.org/10.23750/abm.v91i1.9397>
- Del Valle, M. V., Andrés, M. L., Iruña, M. J., Zamora E. V. y Urquijo, S. (2020). Dificultades de regulación emocional e intolerancia a la incertidumbre en estudiantes universitarios. *Quaderns de Psicologia*, 22(2). <https://cutt.ly/bEzYihG>
- Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). (2020, 6 de julio). *Seminario Web Regional N.º 11 (A. Latina). El coronavirus-19 y la educación superior: impacto y recomendaciones*. Unesco <https://cutt.ly/pEzYEKw>
- López, M. y Rodríguez, S. (2020). Trayectorias escolares en la educación superior ante la pandemia, ¿continuar, interrumpir o desistir? *Educación y pandemia: una visión académica* (H. Casanova, coord.; pp. 103-108). Editorial Unam.
- Marinoni, G., Van't Land, H. y Jensen, T. (2020). *The impact of COVID-19 on higher education around the world*. IAU Global Survey Report.

- Mendoza Castillo, L. (2020). Lo que la pandemia nos enseñó sobre la educación a distancia. *RLEE-Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 50(Esp.), 343-352. <https://cutt.ly/1EzYVu5>
- Nancy, J. L. (2020). Excepción viral. En G. Agamben, S. Zizek, J. L. Nancy, F. Berardi, S. López Petit, J. Butler, A. Badiou, D. Harvey, B.-C. Han, R. Zibechi, M. Galindo, M. Gabriel, G. Yañez González, P. Manrique y P. B. Preciado, *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia* (pp. 29-30). Universidad Católica Argentina.
- Ordorika, I. (2020). Pandemia y educación superior. *Revista de la Educación Superior*, 49(194). <https://doi.org/10.36857/resu.2020.194.1120>
- Rojas-Jiménez, H., Jaramillo Mutis, D., Fajardo, A., Arango, A. M. (2021). La experiencia de las “aulas sin paredes”. *Revista Experto*, (12). <https://digital.uexternado.co/revista-experto-12>
- Secretaría de Educación del Distrito (SED). (2021). *Normograma Plan Reapertura-Gradual Progresiva y Segura, R-GPS*. <https://cutt.ly/9EzAhmt>
- Villafuerte, P. (2020, 9 de marzo). *Educación en tiempos de pandemia: COVID-19 y equidad en el aprendizaje*. Tecnológico de Monterrey. <https://cutt.ly/uEzATaI>
- Žižek, S. (2020). Coronavirus es un golpe al capitalismo al estilo de ‘Kill Bill’ y podría conducir a la reinención del comunismo. En G. Agamben, S. Zizek, J. L. Nancy, F. Berardi, S. López Petit, J. Butler, A. Badiou, D. Harvey, B.-C. Han, R. Zibechi, M. Galindo, M. Gabriel, G. Yañez González, P. Manrique y P. B. Preciado, *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia* (pp. 21-28). Universidad Católica Argentina.

Entrevistas

- Barreto, G. (2021, 22 de junio). Vicerrectoría Académica, Universidad de Ibagué, comunicación personal.
- Duarte, J. (2021, 24 de junio). Miembro del Consejo Directivo de la Universidad Externado de Colombia, comunicación personal.
- Polo, D. (2021, 21 de junio). Vicerrector de Desarrollo Humano de la Universidad del Tolima, comunicación personal.
- Rojas, D. (2021, 22 de junio). Director del programa Paz y Región, Universidad de Ibagué, comunicación personal.

ANEXOS

Anexo 1. Título de la encuesta: Educación en pandemia y pospandemia

Encuesta dirigida a estudiantes de pregrado de la Universidad de Ibagué, la Universidad del Tolima y la Universidad Externado de Colombia. Se realizará la encuesta a cincuenta estudiantes de cada universidad para conocer su experiencia de aprendizaje en la pandemia y los posibles escenarios de transición hacia la pospandemia. La sección I de la encuesta está determinada por la escala de Likert para evaluar la opinión, las actitudes y el comportamiento de los estudiantes en una escala de 1 a 5, donde 1 es muy malo y 5 es muy bueno. Las secciones II y III están formuladas con el mecanismo de selección múltiple con única respuesta.

¿Cómo calificarías tu experiencia de aprendizaje en la pandemia? (1-5).

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

¿Qué fue lo más difícil? Califica tu experiencia (1-5) frente a:

Conectividad:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

Ausencia de interacción física:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

Dificultades emocionales:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

Problemas familiares:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

Herramientas pedagógicas:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

Comprender las instrucciones académicas:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

Problemas económicos:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

¿Cuáles han sido los principales problemas tecnológicos (1-5) para el desarrollo de las clases?

a. Problemas con la red local del sector de la ciudad:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

b. Deficiencia con la red interna de la vivienda:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

c. Deficiencia en *hardware* o computadores viejos para la enseñanza remota:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

d. Falta de capacitación a los docentes en enseñanza empleando mediaciones tecnológicas:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

e. He recibido apoyo o soporte tecnológico por parte la institución educativa para recibir las clases:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

f. Deficiencia en el manejo de plataformas para el aprendizaje remoto (Meet, Zoom, Teams, etc):

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

g. Computadores con programas desactualizados, falta de conocimiento en el manejo de bases de datos, actualización de programas, sistema operativo y TIC:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

¿Qué problemas (1-5) de orden socioeconómico se han presentado en el desarrollo de las clases no presenciales durante la pandemia?

a. Falta de tiempo debido a obligaciones laborales generadas por la crisis económica derivada de la pandemia:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

b. El computador para las clases lo debo compartir con hermanos o padres para el trabajo:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

c. Algunos de mis padres se quedó sin trabajo o se presentó una disminución de los ingresos del hogar por la pandemia:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

d. He recibido apoyo económico para la matrícula por parte de mi institución educativa:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

e. Falta de espacios físicos adecuados para recibir clases remotas desde la casa:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

f. Por motivos económicos debo desplazarme a otra ciudad a vivir:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

g. Recibo apoyo de mi familia para recibir las clases de manera remota:

1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____

¿Cuáles han sido sus mayores aprendizajes?

a. Nivel personal

He mejorado mis competencias de trabajo en equipo

He mejorado mi autonomía

He mejorado en la búsqueda de información en las bases de datos

He aumentado mis habilidades para la lectura y escritura

Todas las anteriores

b. Nivel emocional

He mejorado mi empatía

He contribuido a procesos de construcción social

He aprendido a manejar mis emociones

He desarrollado habilidades para el cuidado del medio ambiente

Todas las anteriores

c. Nivel familiar

Es muy importante el apoyo de la familia

Un espacio reducido y compartido dificulta la interacción en casa

El encierro y la monotonía generan irritabilidad

Se aprecia más el vínculo familiar

Todas las anteriores

d. Nivel social

Las interacciones sociales se transforman

La noción de la realidad física se confunde con la realidad virtual

Se aprende a vivir con menos

Se dificultan las relaciones presenciales

Todas las anteriores

¿Cuáles serían los posibles escenarios de transición hacia la pospandemia?

a. Nivel familiar

Se incrementa el uso de los medios de comunicación electrónicos

Se dialoga menos de forma presencial

Lo común será lo virtual y no lo presencial

El tiempo en familia cobra un valor mayor

Todas las anteriores

b. Nivel social

Las relaciones se volverán cada vez más virtuales

El intercambio personal físico será menos frecuente

Existirá un nivel de compasión mayor

Las manifestaciones emocionales serán menos frecuentes

Anexo 2. Entrevistas a directivos de las universidades

1. Además de las medidas dispuestas por el Gobierno nacional y municipal, ¿qué otras decisiones se tomaron en la universidad para dar continuidad a las clases en el marco de la pandemia?
2. ¿Qué medidas fueron las que más dificultades representaron para la institución y por qué?
3. ¿Cómo se solucionó el tema de la conectividad por parte de estudiantes y profesores?

4. ¿Cómo se solucionó el tema del acceso a equipos de cómputo de mayor calidad?
5. ¿Cómo se solucionó el tema del impacto emocional entre estudiantes, profesores y administrativos?
6. ¿Qué medidas de la Secretaría de Educación Municipal/Distrital fueron difíciles de implementar?
7. ¿Cómo fue la respuesta de estudiantes y docentes ante las medidas tomadas?
8. ¿Qué medidas se están implementando y se esperan implementar para el regreso presencial a clases?
9. ¿Cuál cree que será el mayor de los retos para avanzar hacia la pospandemia?
10. ¿Qué efectos ha tenido en el desarrollo académico de los estudiantes la situación de emergencia producida por la pandemia de COVID-19?

Situación de las niñas y los niños en la ciudad de Bogotá durante la pandemia por COVID-19: retos y respuestas gubernamentales

KAREN MARRINER¹
MARÍA FERNANDA MENDOZA²

La llegada de la pandemia por la COVID-19 y el eventual aislamiento preventivo que implicó trajeron consigo diferentes retos y riesgos para la protección de los niños y las niñas bogotanos. Aunque la tasa de contagio entre niños y jóvenes es baja, la cuarentena generó riesgos directos e indirectos en sus condiciones emocionales y económicas y en su salud. Por ejemplo, durante la pandemia se ha visto un incremento importante en los índices de violencia intrafamiliar y de la violencia sexual. Así mismo, se han identificado otros riesgos derivados de la crisis económica resultante, como el aumento de la prevalencia de desnutrición crónica y aguda, y el bajo peso al nacer, entre otros, que alteran de manera significativa el desarrollo normal de la vida de los menores de edad.

Bogotá cuenta con una Política de Infancia y Adolescencia promulgada en el año 2011 con un marco de acción de una década. Esta pretende abarcar la protección a niños, niñas y adolescentes (NNA) en todas las dimensiones problematizadas: ambiente familiar, integridad física, educación, salud, condiciones socioeconómicas, etc. Para esto, presenta tres ejes que tienen la intención de incluir todas las situaciones, las condiciones y los actores que influyen en la vida de los NNA. La implementación de esta política está a cargo de la Secretaría Distrital de Integración Social, en

-
- 1 M.A. Development Studies. Docente-Investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [karen.marriner@uexternado.edu.co].
 - 2 Estudiante de Gobierno y Relaciones Internacionales con énfasis en Gerencia Pública, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [maria.mendoza08@est.uexternado.edu.co]

coordinación con otras secretarías e instituciones como la Secretaría Distrital de Salud, las alcaldías locales o las mesas locales de trabajo.

El presente documento pretende analizar la implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en la ciudad, con un enfoque en la manera como esta se ha adaptado al contexto de la pandemia. Para ello, se hará una revisión de los informes de rendición de cuentas de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de los documentos publicados por la Secretaría Distrital de Integración Social; también se utilizará otro tipo de compendio de datos de instituciones como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y organizaciones no gubernamentales.

La primera parte del documento está orientada a revisar el contexto de la pandemia por el nuevo coronavirus, así como sus efectos sociales y económicos en los niños y las niñas bogotanos. La segunda parte se centra en el análisis de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en la ciudad; especialmente, se pretende identificar las medidas tomadas en el marco de la pandemia y las acciones que se están priorizando en el proceso de actualización de la política pública. Finalmente, se presentan algunas recomendaciones y conclusiones derivadas del análisis realizado.

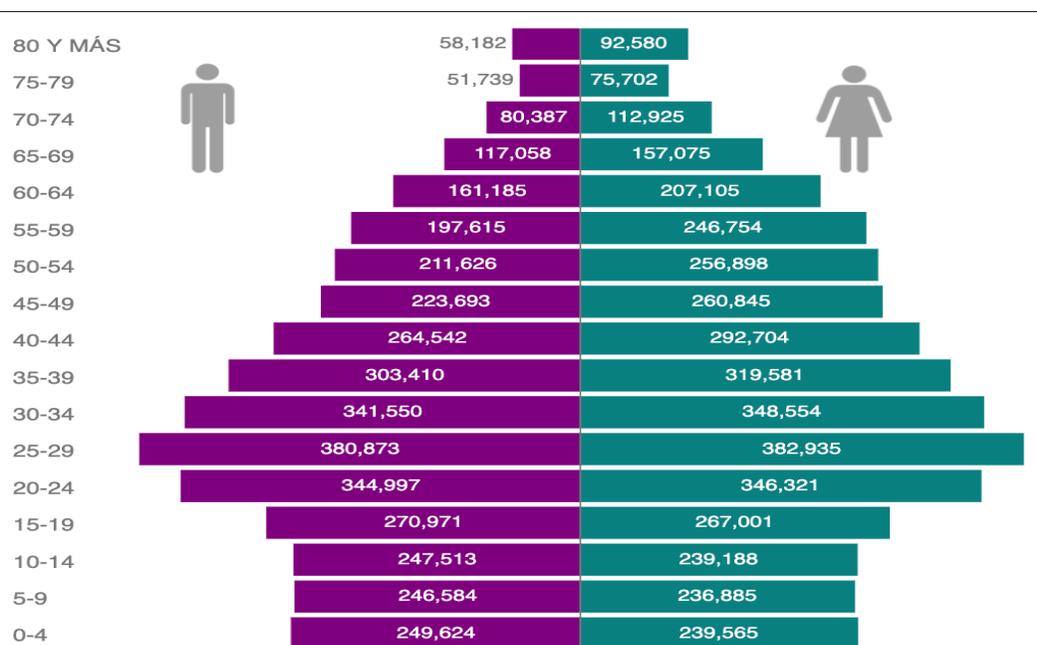
CONDICIONES DE NIÑOS Y NIÑAS BOGOTANOS ANTES Y DESPUÉS DE LA COVID-19

Al observar el comportamiento demográfico de la ciudad de Bogotá, se encuentra que la pirámide poblacional tiene una base estrecha que se ensancha en los grupos etarios de mayor edad. Esta situación se puede explicar por el aumento en la esperanza de vida de los habitantes de Bogotá y por el descenso en las tasas de mortalidad de la población. Así mismo, el índice de envejecimiento deja ver que, por cada 100 personas menores de 15 años, 51 corresponden a personas de 65 años o más, ratificando así un incremento en la población mayor de 65 años. Por su parte, el índice de dependencia infantil establece que, para 2021, veintiséis personas menores de 15 años dependen de cien personas en edades entre 15 y 64 años (ver figura 1).

Los niños y las niñas están expuestos a privaciones en relación con las condiciones necesarias para su desarrollo integral, y si bien la ciudad ha hecho grandes esfuerzos en la última década para mejorar sus condiciones y desarrollo, aún falta mucho para alcanzar este propósito. Incluso antes de la pandemia la situación en Bogotá presentaba alertas, pues algunos indicadores se encontraban en niveles altos, en especial el bajo peso al nacer, la desnutrición crónica y el exceso de peso, entre otros.

A continuación, se revisarán tres categorías que fueron priorizadas para este análisis, con el ánimo de identificar los impactos que la pandemia ha causado en ellas, pues

Figura 1. Pirámide poblacional de Bogotá a 2021



Fuente: Secretaría Distrital de Salud (2021).

si bien los menores de edad no son un grupo poblacional de alto riesgo de infección por la COVID-19, tal y como lo señala *The Lancet* (2020) en su editorial “¿Generation coronavirus?”, sí son los efectos de la pandemia los que pesan sobre su salud y bienestar. La tabla 1 muestra los indicadores que serán analizados.

Tabla 1. Categorías e indicadores de análisis

Categoría	Indicador
Condiciones socioeconómicas	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de hogares con niños y niñas en primera infancia (0 a 5 años) que se encuentran en condición de pobreza multidimensional • Porcentaje de hogares con niños y niñas en primera infancia (0 a 5 años) que se encuentran en condición de pobreza monetaria
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de mortalidad infantil • Prevalencia de desnutrición crónica y aguda • Prevalencia de sobrepeso y obesidad • Bajo peso al nacer
Violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Número de dictámenes por presunto abuso sexual • Número de casos de maltrato infantil

Fuente: elaboración propia.

Condiciones socioeconómicas que afectan a niños, niñas y adolescentes

Las condiciones socioeconómicas de las familias determinan en gran medida el futuro y las condiciones de desarrollo de los NNA. En ese sentido, se hace relevante revisar los indicadores de pobreza monetaria y pobreza multidimensional de los hogares con niños y niñas en primera infancia, pues a partir de estos se pueden evidenciar las necesidades que afronta esta población.

En primer lugar, se encontró que el porcentaje de la población en condición de pobreza monetaria pasó de 19,6 % en 2008 a 12,4 % en 2018, para luego subir hasta 27,2 % en 2019 y alcanzar el 42,5 % en 2020. Así mismo, en 2018 la ciudad tenía el porcentaje más bajo de población en situación de pobreza multidimensional de todo el país, estimado en 4,4 %, cuando en 2010 esta cifra alcanzó el 12,1 %; empero, en 2019 la cifra se volvió a incrementar y pasó a 7,1 % (Dane, 2021). Para el caso de los hogares con población de primera infancia en condición de pobreza multidimensional (7,6 %), se identifica que superaron en 3 puntos porcentuales el promedio de la ciudad según la última Encuesta Multipropósito disponible (Secretaría Distrital de Planeación, 2017). De igual forma, los hogares con niños y niñas menores de cinco años superan el promedio de pobreza de la ciudad.

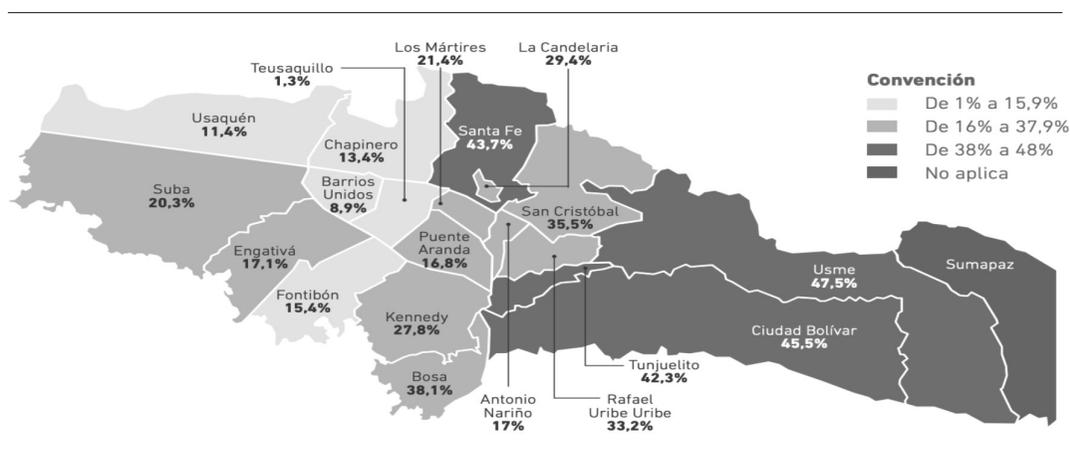
Cerca de la tercera parte del total de los niños en primera infancia se concentra en las localidades de Ciudad Bolívar (7,6 %), Bosa (7,2 %), Usme (7,1 %) y San Cristóbal (6,9 %) (Bogotá Cómo Vamos y Fundación Éxito, 2020), localidades que se caracterizan por tener los indicadores más bajos en términos de calidad de vida y que son reconocidas por las complejas dinámicas sociales. La figura 1 muestra que las localidades en donde está el mayor porcentaje de hogares con niños y niñas en primera infancia en situación de pobreza monetaria son Usme (47,5), Ciudad Bolívar (45,5) y Santa Fé (43,7).

Esta situación se vio profundizada durante la pandemia, pues según las cifras del Dane, Bogotá ha sido uno de los territorios más afectados en términos socioeconómicos debido a las medidas restrictivas que llevaron a un incremento concomitante de la pobreza de los NNA y de los otros segmentos poblacionales. Se señala que uno de cada tres “nuevos pobres” que dejó el coronavirus el año pasado lo aportó la capital del país (Mariño, 2021).

Así pues, se identifica que cerca de un tercio de los hogares con NNA viven en situación de pobreza y, por tanto, ven afectadas sus condiciones para un crecimiento sano y adecuado, pues la falta de ingresos tiene repercusiones directas en:

[...] tener una nutrición adecuada, la falta de cuidados de la salud o de educación, experiencias de violencia y abandono, entre otras privaciones, que se suman y se traducen en un acceso limitado a un sinnúmero de oportunidades, lo que facilita que la pobreza pueda extenderse a lo largo de toda la vida, y reproducirse intergeneracionalmente. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Unicef, 2020)

Figura 2. Porcentaje de personas con hogares con niños y niñas en primera infancia que se encuentran en condición de pobreza monetaria



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2017).

Condiciones relacionadas con la salud de niños, niñas y adolescentes

La Convención de los Derechos del Niño (Unicef, 2006) estableció que “los niños deben disfrutar del más alto nivel posible de salud”; por tanto, es deber de los Estados adoptar las medidas necesarias para asegurar a todos los niños y las niñas la prestación de los servicios de salud a los que tienen derecho y que buscan garantizar su desarrollo. Para el análisis de esta categoría, se focalizaron los siguientes indicadores: tasa de mortalidad infantil, prevalencia de desnutrición crónica, prevalencia de desnutrición aguda, prevalencia de sobrepeso y obesidad, y bajo peso al nacer.

En cuanto a la tasa de mortalidad infantil, se encontró que durante los últimos años ha mostrado una tendencia decreciente hasta llegar en 2018 a 8,8 muertes por cada mil nacidos vivos para un total de 767 casos, de los cuales el 65 % sucedió a menos de siete días de nacido (neonatal temprana) o entre los siete y los veintiocho días de nacido (neonatal tardía). Por su parte, durante 2020 se registraron 615 muertes

de menores de un año, con una tasa estimada de 7,8 muertes por cada mil nacidos vivos, la más baja en la historia de la ciudad (Secretaría Distrital de Salud, 2021).

Varios estudios han señalado el impacto de la pandemia en la mortalidad materna y en la niñez; por ejemplo, se estima que en “el escenario menos severo, el COVID-19 será el causante de 255 000 muertes adicionales en la niñez y de 12 200 muertes adicionales en mujeres gestantes en todo el mundo” (Roberton et al., 2020). Sin embargo, en el caso de Bogotá los datos no muestran comportamientos al alza en este indicador, pero sí se han identificado efectos considerables en la salud materna no solo por la limitación de acceso a los servicios de salud, sino también por las restricciones del confinamiento y el miedo a contraer el virus.

Por otra parte, una de las principales metas establecidas en la Agenda 2030, tal y como lo señala el Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas (UNSCN), es la de “erradicar todas las formas de malnutrición, reconociendo además que la alimentación es tanto un derecho humano, así como la base para el bienestar” (2017). En ese sentido, “una adecuada alimentación es el pilar fundamental para la supervivencia y el pleno desarrollo de capacidades de los niños y niñas durante esta etapa del curso de vida” (Bogotá Cómo Vamos y Fundación Éxito, 2020, p. 18).

Sin embargo, la prevalencia de desnutrición crónica o baja talla para la primera infancia en Bogotá presenta una tendencia ascendente para el periodo 2016 a 2018, disminuyendo en el último año a 16,2%. Empero, para el primer trimestre de 2020 la prevalencia fue de 17,4% (Secretaría Distrital de Salud, 2020). Por su parte, la desnutrición aguda venía presentando una tendencia a la reducción, consolidándose en 1,1% para 2018 y en 1,2% para 2019. Cabe resaltar que las localidades de Ciudad Bolívar, Tunjuelito, San Cristóbal, Santa Fe y Sumapaz concentran las prevalencias más altas, por encima de 1,6% (Secretaría Distrital de Salud, 2020).

Así pues, tanto la desnutrición crónica como aguda son condiciones que muestran carencias acumuladas no solo a nivel nutricional, sino de acceso a servicios de salud y de saneamiento básico, entre otros factores que ocasionan alteraciones permanentes e irreversibles en el desarrollo cognitivo y físico del individuo y, por tanto, tienen efectos devastadores en el desarrollo y futuro de los NNA.

En lo que se refiere a la prevalencia de sobrepeso y obesidad infantil, de acuerdo con la Secretaría Distrital de Salud (2021), este indicador presenta una reducción de 0,2 puntos porcentuales en el periodo 2007-2019, para las edades de 0 a 4 años; mientras que, en la población de 5 a 9 años, se observa un aumento de este evento, pasando de 3,7 en 2007 a 7,7 en 2019. Aún no se disponen de datos para evidenciar el efecto de la pandemia en estos indicadores, empero, varios estudios señalan que el mayor tiempo frente a las pantallas y un menor tiempo de actividad física (30%

de los niños pasan menos de una hora diaria al aire libre) se traduce en que el 72 % realiza menos actividad física que antes de la pandemia. Además, las menores rentas en los hogares aumentan la vulnerabilidad de los niños y las niñas y los deja expuestos a problemas de nutrición como la obesidad, que además predispone a enfermedades como la diabetes, ciertos tipos de cánceres, enfermedades cardíacas, entre otras. Así pues, debe entenderse que “la alta carga de sobrepeso y obesidad infantil presenta graves consecuencias para la salud, la sociedad y la economía no solo de manera individual también afecta a las familias, comunidades y los sistemas de atención médica tanto de forma inmediata como a largo plazo” (Unicef, 2020).

En cuanto al otro extremo, Bogotá presentó la prevalencia más alta del país en bajo peso al nacer para 2019 (14 %). Sin embargo, para el segundo trimestre de 2020 se tuvo el mejor comportamiento de este indicador desde 2014. Bekkar et al. (2020) señalan que este ha sido uno de los indicadores en los que se han visto mejoras a causa de la pandemia pues muestran que la reducción de exposición a polución, por ejemplo, puede generar incrementos en el peso al nacer.

Condiciones relacionadas con violencia en contra de niños y niñas

En el contexto de la pandemia por COVID-19, los niños y las niñas pasaron a estar mucho más tiempo en sus hogares con sus padres, madres y cuidadores. Esta situación aumentó el riesgo de sufrir actos de violencia, pues “en el hogar pueden darse condiciones que aumenten la posibilidad de violencia contra los NNA por parte de sus padres, madres, cuidadores, pares, hermanas y hermanos, o familiares y personas cercanas con quienes interactúan con regularidad o conviven” (Alianza para la Protección de la Infancia en la Acción Humanitaria, 2020).

Para el año 2020, se identificaron 15 780 casos de maltrato ejercido contra NNA. Por su parte, fueron registrados 2448 casos de maltrato físico (111,7 casos por cada 100 000 menores de 18 años) y 625 casos de abuso sexual (256,6 casos por cada 100 000 NNA). Si bien estas cifras son preocupantes, todas presentan disminuciones de más del 14 % con respecto a 2019 (Secretaría Distrital de Salud, 2021).

No obstante, debe tenerse en cuenta que la información está supeditada a los procesos de denuncia, por lo que las cifras disponibles no logran aproximarse a la verdadera ocurrencia del hecho, pues se deja de lado a las víctimas que por diferentes razones no denuncian y no pueden acceder a los servicios que ofrece la Administración Distrital. Además, según cifras del Observatorio de Mujeres, en Bogotá las llamadas a las líneas institucionales de atención a víctimas revelan que las violencias han aumentado en el marco del aislamiento preventivo y que los hechos

por violencia intrafamiliar son los que más aumentos han registrado (Corporación Sisma Mujer, 2020).

La exposición a la violencia, particularmente durante la infancia, afecta la estructura del cerebro y genera un deterioro permanente de las capacidades cognitivas y emocionales, además de predisponer a conductas de alto riesgo y comportamientos antisociales. Esto significa que las niñas y los niños que están creciendo en entornos violentos verán impactada su vida en varias dimensiones: rendimiento escolar, habilidades para relacionarse, mayor predisposición a conductas sexuales irresponsables o al uso indebido de sustancias psicoactivas, y predisposición a trastornos crónicos de salud mental (Cuartas, 2019), situación que debe mitigar la Administración Distrital.

POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA: ¿DE DÓNDE VENIMOS Y HACIA DÓNDE VAMOS?

Como se pudo evidenciar, en términos poblacionales, los NNA son uno de los grupos más vulnerables y por tanto es un deber fundamental tanto de los gobernantes como de la sociedad garantizar su protección y su adecuado desarrollo, con el fin de superar las problemáticas de nuestras sociedades relacionadas con la pobreza y la exclusión, pues “cuidar de la primera infancia puede contribuir a la construcción de un mundo más justo e incluyente” (Bogotá Cómo Vamos y Fundación Éxito, 2020).

En ese entendido existen numerosos instrumentos, tanto del orden internacional como nacional, que están encaminados a definir los lineamientos y principios para garantizar el desarrollo integral de los niños y las niñas de la primera infancia, así como el ejercicio de sus derechos. Entre estos instrumentos encontramos: la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada el 20 de noviembre de 1989) y sus desarrollos, la Observación General N.º 7, aprobada en 2005 por el Comité Internacional de Derechos de los Niños, y numerosos documentos técnicos producidos por la Unicef, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) y otros organismos internacionales. Para el caso colombiano, al delimitar el campo de las condiciones de vida de las niñas y los niños, encontramos los desarrollos plasmados en la Ley 1098 de 2006, el Código de Infancia y Adolescencia, la Ley 1804 de 2016, y la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia ‘De Cero a Siempre’. Por su parte, para el caso específico de Bogotá se identifica el Sistema de Monitoreo de las Condiciones de Vida de la Infancia y la Adolescencia (Acuerdo 238 de 2006) y la Política Pública de Infancia y Adolescencia, instrumento que será el centro de análisis de este apartado.

La Política Pública de Infancia y Adolescencia de la ciudad de Bogotá nació en el año 2004 para un periodo de cuatro años, con el nombre “Quiéreme Bien, Quiéreme Hoy”. En 2010 se dio el proceso de actualización de esta política pública, que recibió el nombre de Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá para el periodo 2011-2021, y se propuso como la vía para integrar: i) las lecciones aprendidas en la trayectoria de la política, ii) los logros alcanzados en su implementación, iii) los elementos y aspectos que se identifican que es necesario mejorar, y iv) los actores relacionados en torno a las distintas intenciones y acciones de la política (Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia, 2010, p. 12).

Esta política se centra en cuatro enfoques: de derechos humanos, diferencial y de inclusión, de desarrollo humano y de calidad de vida, que esencialmente orientan la política pública hacia aspectos como la protección y el restablecimiento de derechos, la construcción de ciudadanía, la libertad y la justicia social. En especial, la Política Pública de Infancia y Adolescencia promueve el reconocimiento de los NNA como “sujetos sociales con posibilidad de participar e incidir sobre su presente y futuro [...] sujetos titulares de derechos, activos en su proceso de desarrollo y en permanente evolución, con una identidad específica personal, biológica, psíquica, social y cultural en expansión, que debe ser valorada y respetada de igual manera para cada etapa del ciclo vital” (Secretaría Distrital de Integración Social [SDIS], 2010, p. 33).

Contenido de la Política Pública de Infancia y Adolescencia

La Política Pública de Infancia y Adolescencia se estructura a través de un objetivo general y tres objetivos específicos, que se desenvuelven en tres ejes, cada uno de los cuales incluye componentes y situaciones propios. En la tabla 2, se detalla de manera general el contenido de la política pública.

Tabla 2. Contenido de la Política Pública de Infancia y Adolescencia

Componente	Breve descripción
Objetivo general	Desde la primera infancia y hasta la adolescencia, todos los niños y todas las niñas de la ciudad (sin distingo alguno y reconociendo las diferencias de edad, género, etnia, religión, etc.) cuenten con las oportunidades que les permitan construir su autonomía y libertad, a partir del despliegue de sus capacidades para el ejercicio responsable de sus derechos, así como para constituirse en sujetos activos de su propio desarrollo y del desarrollo de su comunidad inmediata y de la sociedad.
Objetivos específicos	1. El Distrito Capital realiza acciones intencionadas y diferenciales en condiciones de equidad que aseguran el ejercicio y disfrute de los derechos de todos los niños y todas las niñas, desde la primera infancia hasta la adolescencia en Bogotá.

(Continúa)

Componente	Breve descripción
	2. La sociedad en Bogotá reconoce a todos los niños y todas las niñas, desde la primera infancia hasta la adolescencia como ciudadanos, ciudadanas y sujetos titulares de derechos. Fundamentada en el reconocimiento de los NNA como iguales desde sus particularidades. 3. El Estado, la sociedad y las familias actúan de manera conjunta y coordinada en la protección integral de los derechos de todos los niños y todas las niñas, desde la primera infancia hasta la adolescencia.
Eje 1. Niños, niñas y adolescentes en ciudadanía plena	Este es el eje más enfatizado dentro de la política, ya que promueve el aspecto más importante de la política que es otorgar ciudadanía plena a los NNA para que estos puedan ser percibidos como individuos completos, dignos de respeto y capaces de decidir. Así, cuenta con nueve componentes, enfocados principalmente en su seguridad, algunos son: Ciudad, familia y ambientes seguros, Creciendo saludables, Sexualidad y recreación de la vida, Educación para disfrutar y aprender desde la primera infancia y Participación con incidencia.
Eje 2. Bogotá construye ciudad con los niños, las niñas y los adolescentes	Este eje se centra principalmente en las redes que soportan a los NNA dentro de la ciudad, redes necesarias para que estos puedan desarrollar su ciudadanía plena; de esta manera cuenta con cinco componentes encaminados al diálogo intergeneracional y a la mancomunación de esfuerzos de diferentes actores e instituciones. Algunos de ellos son: Redes de cuidado calificado de NNA desde la gestación, Interacción y diálogo intergeneracionales en condiciones de equidad y Escenarios para la ciudadanía.
Eje 3. Gobernanza por la calidad de vida de la infancia y la adolescencia	Este eje delinea la arquitectura institucional y dinámica relacional que se propone establecer entre los actores con competencia e interés en los objetivos e implementación de la política y presenta tres componentes: Acciones intencionadas y diferenciales de protección de NNA gestionadas de manera integral, Sociedad civil, personas y organizaciones de la ciudad corresponsables de la garantía de los derechos de NNA y las familias con vínculos seguros, corresponsables en la generación de condiciones para el desarrollo de los NNA. Cabe resaltar que a lo largo del desarrollo de la política siempre se hace énfasis en estos actores, dentro de los que se incluyen cuidadores, familia e instituciones gubernamentales.

Fuente: elaboración propia a partir de información contenida en la Política Pública de Infancia y Adolescencia.

Revisión de la Política Pública de Infancia y Adolescencia

Ahora bien, una vez explicado el contenido de la política, sus objetivos y componentes, es importante hacer una revisión de los logros de su implementación. En el año 2020, fue publicado el Informe Cualitativo y Cuantitativo de la Política Pública de Infancia y Adolescencia, que pretende dar cuenta de sus logros y describir las acciones que se han implementado para la consecución de sus objetivos entre los años 2016 y 2020, además de señalar los retos específicos que la pandemia por COVID-19 ha significado en su implementación.

A continuación, se señalarán algunos de los logros más importantes presentados por este informe para el periodo 2016-2020, sobre todo aquellos relacionados con las problemáticas expuestas en este documento:

1. Creación de un servicio de atención integral enfocado en potenciar el desarrollo infantil que ocurre durante los primeros mil días de vida, a partir del acompañamiento familiar en el interior de la Secretaría Distrital de Integración Social.
2. Disposición de de 351 Jardines Infantiles y Casas de Pensamiento Intercultural con capacidad de 52 763 cupos ofertados para la atención integral a la primera infancia de la ciudad.
3. Avances en el proceso de implementación de la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral (SAFL).
4. Durante el cuatrienio, se contribuyó a través del proyecto “Bogotá Te Nutre” que llegó a gestantes y a NNA ofreciendo bonos canjeables por alimentos que aportan a la alimentación de los beneficiarios en un equivalente a veinte días calendario, y adicionalmente en los jardines infantiles diurnos se dio un aporte nutricional del 70 % del requerimiento diario de energía y nutrientes, distribuidos en tres tiempos de alimentación.
5. Se benefició con el programa de alimentación escolar, en el año 2017, a 756 298 NNA; en el año 2018, a 700 577; en el año 2019, a 687 121; y en el primer semestre de 2020, a un total de 675 285 NNA.
6. En 2019 se finalizó con 23,9 % de exceso de peso en los escolares de 5 a 17 años, según los datos del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional Escolar, frente a una meta de 26 %.
7. Se avanzó en la generación de alianzas sectoriales y transectoriales en el marco del Pacto por la Atención Segura de las Madres y Niños Menores de 1 Año en Bogotá, y en el plan de choque desarrollado por la Secretaría Distrital de Salud para los eventos de mortalidad y morbilidad maternas extremas que se materializa a través de la implementación de la Estrategia Distrital “Embarazados, Todos por la Vida”.
8. El acumulado a diciembre de 2019 en el cumplimiento de coberturas de vacunación es del 89,3 %, evidenciado en los biológicos para la población menor de un año, siendo la meta 95 %.
9. Entre los años 2016 y 2019 se evidencia una reducción del 57 % en la tasa específica de fecundidad de 10 a 14 años, pasando de 1,1 por mil mujeres en el año 2016 a 0,7 por mil mujeres en el año 2019.

10. En el año 2017 se beneficiaron 759 917 NNA con matrícula en colegios distritales, en concesión y educación contratada; en 2018 fueron 750 383; en 2019 fueron 754 512; y a mayo de 2020 esta cifra llegó a 761 437.
11. Durante el cuatrienio se planteó incluir a NNA en situación o riesgo de trabajo infantil, a través de su atención integral y mediante su inscripción por parte de sus padres o cuidadores en los Centros Amar y la Estrategia Móvil para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil.
12. Durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019, se formó en prevención de violencia intrafamiliar y sexual a 4939 adolescentes de 13 a 17 años de edad en total, de los cuales 2439 son hombres, 2495 son mujeres y cinco son personas intersexuales, de las veinte localidades de Bogotá (SDIS, 2020).

Estos son solo algunos de los logros señalados por el informe. Sin embargo, en su conjunto se puede afirmar que los resultados que presenta giran en torno a los siguientes temas específicos: economía del cuidado, cuidado de la madre gestante y lactante, preocupación por la primera infancia (sobre todo con un fuerte enfoque de salud), permanencia en la escuela, y prevención de situaciones de riesgo a la integridad física y sexual. Ahora bien, al comparar estos temas con los indicadores señalados en la contextualización de este documento, se puede notar que:

- A pesar de que el detrimento de las condiciones socioeconómicas de los NNA en la ciudad ha sido uno de los efectos más importantes de la pandemia, la Política Pública de Infancia y Adolescencia no se enfoca propiamente en este factor, sino en las consecuencias que puede traer, como desnutrición y abandono de la escolaridad, entre otros.
- De acuerdo con los indicadores, ha sido un acierto enfocarse en el cuidado de las madres gestantes y lactantes, dado que, por la pandemia de COVID-19, estas mujeres han quedado en un estado de vulnerabilidad importante, pero aun así la ciudad de Bogotá ha logrado reducir las tasas de muerte neonatal.
- Contrario a lo esperado, los esfuerzos encaminados hacia la lucha contra la desnutrición infantil no han sido tan exitosos, puesto que la tendencia a la reducción de este indicador en la ciudad se rompió con la llegada de la pandemia.
- La prevención de la violencia también ha sido un enfoque importante de la Política Pública de Infancia y Adolescencia, incluso de manera previa a la pandemia por COVID-19. En este sentido, los indicadores han presentado reducciones, pero debe tenerse en cuenta que los análisis cualitativos al respecto

(provistos por organizaciones no gubernamentales y también reconocidos por el Informe Cuantitativo y Cualitativo de la Política Pública de Infancia y Adolescencia) ponen en duda esta reducción, dado que la pandemia ha provocado una imposibilidad para dar seguimiento a los hogares de familias vulnerables y esto pudo desencadenar en un subregistro de los escenarios de violencia contra los NNA.

Por otra parte, es importante resaltar que este documento no presenta metas claras frente a la implementación y, así mismo, muchos de los logros que señala son fases iniciales de proyecto, tales como la iniciación de una hoja de ruta o la definición de planes de trabajo; entonces, se centra mucho en metas de producto y poco en metas de resultado que den cuenta del impacto logrado por la política a la fecha, lo cual dificulta identificar si la mejoría en algunos de los indicadores presentados en la fase introductoria de este documento se relacionan con las acciones gubernamentales implementadas. De igual manera, se exponen como resultados de la política acciones o productos que no representan un cambio significativo en la vida de los NNA en la ciudad de Bogotá, o que por lo menos parecen no representarlo debido a que no están debidamente documentados a partir de datos cuantificables.

Sin embargo, es igualmente importante destacar que la Política Pública de Infancia y Adolescencia, como se ya mencionó, abarca de manera holística todos los aspectos de la vida de los NNA, por lo cual el Informe Cuantitativo y Cualitativo da cuenta de múltiples aspectos y recoge diferentes indicadores de manera extensa para evaluar cada eje y componente de la política. Esto también supone una movilización de capacidad institucional bastante amplia no solo para poder llevar a cabo la implementación de los diferentes proyectos que componen la política, sino también para generar una evaluación de estos procesos.

La Política Pública de Infancia y Adolescencia frente a la pandemia por COVID-19

Ahora bien, la situación durante la pandemia por COVID-19 implicó varios retos en la implementación de la política. Uno de los más señalados es la adaptación a la virtualidad, dado que todas las mesas de trabajo solían reunirse de manera presencial, a saber: el Comité Distrital de Infancia y Adolescencia, los Comités Locales de Infancia y Adolescencia, los Consejos locales de Política Social, y la Mesa Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Ampliado, entre otras. Todos estos órganos contaban con la contribución de múltiples actores, entre ellos la ciudadanía, cuya participación se vio muy afectada cuando las sesiones tuvieron que trasladarse a la

virtualidad y afectó la calidad del trabajo de estas mesas. Sin embargo, el informe también señala que la virtualidad ha abierto las puertas a nuevas oportunidades de acción, como campañas virtuales y sesiones de trabajo más eficientes en términos de construcción de rutas de acción e identificación de población (SDIS, 2020).

Otros retos identificados se relacionan con metas específicas que no han podido ser cumplidas a cabalidad debido a la pandemia. Entre estos se encuentra, por ejemplo, la medición de pautas de crianza y protección a la infancia y adolescencia:

Debido a la declaración de la pandemia derivada del COVID-19 y las medidas de aislamiento preventivo decretadas a nivel nacional y distrital, los equipos del nivel local no realizan visita domiciliaria sino seguimientos no presenciales a familias de las HCB a partir del mes de mayo. Esta situación afecta el cumplimiento de la meta teniendo en cuenta que no se abordan familias nuevas (como se tenía inicialmente previsto) sino que se hace seguimiento a las familias previamente identificadas, evidenciando de esta manera disminución en la cobertura. (SDIS, 2020, p. 77)

Todo lo anterior evidencia una gran problemática: la imposibilidad del acompañamiento y el seguimiento a los hogares, situación que terminó afectando la prestación de servicios, la cuantificación de fenómenos y la participación de la población objetivo en los programas y proyectos. Ante esto, la Secretaría Distrital de Integración Social diseñó programas y estrategias (por ejemplo, Aprendemos Juntos Jugando en Casa, Aprende en Casa, Cuidarnos Juntos, Entre Todos Nos Protegemos y Los Libros Llegan a tu Casa) que pretenden subsidiar el vacío institucional que se generó a raíz del aislamiento preventivo (SDIS, 2020).

Comparación de los presupuestos asignados para la implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en el periodo 2018-2021

Finalmente, otro de los aspectos importantes a evaluar es la adaptación del presupuesto distrital a la pandemia con respecto a la Política Pública de Infancia y Adolescencia. Así, se realiza una comparación de los años 2018, 2019, 2020 y 2021 (tabla 3), marco temporal que abarca el periodo previo y el periodo posterior a la pandemia, a fin de analizar si el gasto de inversión en el tema de infancia y adolescencia sufrió cambios y si estos afectaron los indicadores de calidad de vida de los NNA. Cabe aclarar que en esta comparación se hará uso del Plan Operativo Anual de Inversión

(POAI), formulado para cada año por las alcaldías de Enrique Peñalosa (2018, 2019, 2020) y Claudia López (2021).

Como primera medida, se tiene el presupuesto asignado por sector. Debido a que la Política Pública de Infancia y Adolescencia está liderada por la Secretaría Distrital de Integración Social, este será el sector a comparar; sin embargo, los programas y proyectos de la Política Pública de Infancia y Adolescencia también pueden estar acogidos en otros sectores como salud y educación.

Tabla 3. Presupuesto sector de inclusión social 2018-2021

Año	Presupuesto (miles de millones COP)	Porcentaje respecto a la totalidad de sectores
2018	1139	9,1
2019	1253	8,4
2020	1268	10,2
2021	1181	7,8

Fuente: elaboración propia a partir de información contenida en el POAI para cada año.

Como puede apreciarse, durante el periodo previo a la pandemia y el primer año de esta, el presupuesto del sector de inclusión social permaneció estable tanto en términos netos como porcentuales. No obstante, para el año 2021 sufrió una pérdida significativa en términos porcentuales, es decir que otros sectores ganaron importancia frente a la inclusión social, lo cual podría a corto y a mediano plazo profundizar aún más las dificultades y los retos institucionales que la pandemia ha significado para el tema de infancia y adolescencia. Este es un factor importante a tener en cuenta con miras a una futura evaluación de la implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia.

Los POAI formulados presentan los programas relacionados con el tema de infancia y adolescencia que están enlistados en la tabla 4.

Tabla 4. Programas referentes a infancia y adolescencia

Programas alcaldía de Enrique Peñalosa	Programas alcaldía de Claudia López
Prevención y atención de la maternidad y la paternidad tempranas	Sistema Distrital del Cuidado
Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia	Prevención y atención de maternidad temprana
Desarrollo integral para la felicidad y el ejercicio de la ciudadanía	Salud y bienestar para niñas y niños
	Educación inicial: bases sólidas para la vida

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría Distrital de Planeación.

En términos de inversión, la diferencia entre las administraciones (ver tablas 5 y 6) puede parecer abrupta; sin embargo, debe tenerse en cuenta que el Sistema Distrital

de Cuidado impacta principalmente a los NNA, pero también es un programa pensado para mujeres, ancianos y personas en situación de discapacidad (no había forma de segregar el valor que corresponde solo al cuidado de la infancia y adolescencia). Aun así, es de resaltar que la alcaldía de López tiene un fuerte componente orientado hacia el cuidado y la inclusión, factor que definitivamente impacta la calidad de vida de los niños y las niñas de la ciudad. Así mismo, hay que destacar que en los planes operativos y los programas de gobierno de López y Peñalosa se mantienen, de forma similar, los énfasis en los temas de cuidado, educación y prevención del embarazo temprano.

Tabla 5. Inversión en los programas de infancia y adolescencia 2018-2020 (miles de millones COP)

Programa	Inversión 2018	Inversión 2019	Inversión 2020
Prevención y atención de la maternidad temprana	1,8	1,8	0,5
Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia	196,6	234,8	264,3
Desarrollo integral para la felicidad y el ejercicio de la ciudadanía	63	64	73,2
Total	261,4	300,6	338

Fuente: elaboración propia a partir de información contenida en el POAI para cada año.

Tabla 6. Inversión en los programas de infancia y adolescencia 2021 (miles de millones COP)

Programa	Inversión 2021
Sistema Distrital del Cuidado	532,9
Prevención y atención de maternidad temprana	1,8
Salud y bienestar para niñas y niños	31,2
Educación inicial: bases sólidas para la vida	38,8
Total	604,7

Fuente: elaboración propia a partir de información contenida en el POAI para cada año.

CONSIDERACIONES FINALES

Evidentemente, la pandemia por la COVID-19 expuso a los NNA bogotanos a circunstancias que no solo afectan su bienestar inmediato y su desarrollo, sino que además representan decisivamente limitaciones y detrimento de sus condiciones físicas y emocionales, lo cual tendrá impacto en su futuro. En ese contexto, proteger a las niñas y los niños se vuelve una responsabilidad imperante en el contexto de la pandemia por la enfermedad de COVID-19.

La Política Pública de Infancia y Adolescencia tiene una trayectoria extensa en la formulación de lineamientos y acciones encaminados a la protección de la infancia y, como se ha establecido repetidas veces, abarca de manera holística todos los aspectos de la vida de los NNA. Aunque hay importantes críticas para hacer en términos de implementación y de evaluación, de igual manera existen relevantes aciertos que han resultado en el mejoramiento de varios índices importantes señalados en esta revisión.

Ahora bien, la pandemia por COVID-19 supuso y supone un reto significativo para la Política Pública de Infancia y Adolescencia, por cuanto implica el replanteamiento de muchas de las estrategias adoptadas antes, que de no llevarse a cabo desembocarían en el fracaso de varios proyectos claves para los NNA, como aquellos de caracterización y atención de los hogares vulnerables a la violencia intrafamiliar. Aun así, no parece haber supuesto un reto en términos presupuestales, dado que, si bien el peso del sector de inclusión social disminuyó, pudo comprobarse que la destinación presupuestal aumentó de manera relevante, lo cual es un gran paso para la protección de los NNA. Al final, resulta ser una cuestión en la que la forma de implementación tendrá un papel determinante en el resultado de los programas y proyectos formulados.

El éxito de la Política Pública de Infancia y Adolescencia dependerá, entonces, de la flexibilidad de las instituciones a cargo para adaptarse al contexto de pandemia sin descuidar aspectos fundamentales y ejes centrales de los programas, especialmente por parte de la Secretaría de Integración Social. De igual forma, dependerá de que esos ajustes no se realicen a la ligera, sino de manera concienzuda para que los proyectos sigan generando el mismo impacto que tenían previo a la pandemia y que ese impacto sea susceptible de ser debidamente evaluado.

REFERENCIAS

- Alianza para la Protección de la Infancia en la Acción Humanitaria. (2020). *Technical Note: Protection of children during the Coronavirus pandemic (vol. 1)*. <https://alliancecpha.org/en/COVID19>
- Bekkar, B., Pacheco, S., Basu, R. y DeNicola, N. (2020). Association of air pollution and heat exposure with preterm birth, low birth weight, and stillbirth in the u.s.: A systematic review. *JAMA Network Open*, 3(6). <https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2020.8243>

- Bogotá Cómo Vamos y Fundación Éxito. (2020). *Una mirada a la situación nutricional de niños y niñas en Bogotá en tiempos de pandemia. Análisis y recomendaciones de política pública*. <https://cutt.ly/lEvnVLp>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Unicef. (2020). *Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19*. <https://cutt.ly/iEvmj71>
- Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia. (2011). *La Política de Infancia y Adolescencia en Bogotá D.C. 2011-2021*. Alcaldía Mayor de Bogotá. <https://cutt.ly/cEvmxK5>
- Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas (UNSCN). (2017). *Reporte anual del año 2017*. <https://cutt.ly/NEvvL3T>
- Corporación Sisma Mujer. (2020, 27 de mayo). *Comunicado. En tiempos de pandemia tampoco es hora de callar las violencias contra las mujeres*. Sala de Prensa. <https://cutt.ly/0EvmG38>
- Cuartas, J. (2019). *Violencia contra niñas, niños y adolescentes: etiología, consecuencias y estrategias para su prevención. Informe para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* [inédito].
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (Dane). (2021). *Pobreza monetaria en Colombia. Resultados 2020*. <https://cutt.ly/TEvmCGY>
- Fundación Éxito (2020). *Efectos del COVID-19 en la primera infancia de Colombia. No es solo una emergencia*. <https://cutt.ly/WEvQzaR>
- Mariño Cifuentes, F. (2021). *Pobreza en Bogotá: más allá de la pandemia*. Bogotá Cómo Vamos. <https://cutt.ly/YEvmaNu>
- Roberton, T., Carter, E. D, Chou, V. B., Stegmuller, A. R., Jackson, B. D, Tam, Y., Sawadogo-Lewis, T. y Walker, N. (2020). Early estimates of the indirect effects of the COVID-19 pandemic on maternal and child mortality in low-income and middle-income countries: A modelling study. *The Lancet Global Health*, 8(7), E901-E908. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30229-1](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30229-1)
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2020). *Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá. Informe cuantitativo y cualitativo 2016-2020*. <https://cutt.ly/REvQK0m>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2017). *Encuesta Multipropósito de Bogotá*. <https://cutt.ly/PEvWqPC>
- Secretaría Distrital de Salud. (2020). *Sistema de Vigilancia Nutricional SISVAN D.C*. <https://cutt.ly/wEvQ9mf>
- Secretaría Distrital de Salud. (2021). *Saludata. Observatorio de Salud de Bogotá*. <https://cutt.ly/hEvQVs0>

- The Lancet*. (2020). Generation coronavirus? Editorial (vol. 395; núm. 10242). [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31445-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31445-8)
- Unicef. (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*. <https://cutt.ly/xEvWbzP>
- Unicef. (2020, 24 de septiembre). *Sobrepeso y obesidad infantil y adolescente: un problema que va en aumento*. Sala de Prensa. <https://cutt.ly/NEvWUtB>

**Segunda sección. Ejercicios de políticas públicas en la clase
de métodos de análisis de política pública**

De la universidad al Congreso: la historia de nuestra política de empleo juvenil

YAROSLAV DELGADO¹

EDUARDO PIÑEROS²

INTRODUCCIÓN

Hoy, el desempleo juvenil acapara la atención de las autoridades y la opinión pública colombiana. El desempleo juvenil, entendido como la tasa de desempleo de las personas entre 14 y 28 años, se encuentra en 21,5 % (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane], 30 de agosto de 2021), cifra considerablemente superior a la tasa de desempleo nacional, que se ubica en 12,3 % (Dane, 30 de agosto de 2021).

La pandemia originada por la COVID-19 agravó los problemas sociales y económicos en Colombia, y el desempleo juvenil no fue la excepción. La tasa de desempleo juvenil en el trimestre móvil de enero a marzo de 2020, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró oficialmente la pandemia, era de 20,5 % (Dane, 30 de marzo de 2020). Lo anterior significa que, entrada la pandemia de la COVID-19, la población juvenil en Colombia registró cifras históricas de desempleo alcanzando el 29,7 % para el trimestre móvil de mayo-julio 2020 (Dane, 30 de julio de 2020), mientras que la tasa de desempleo nacional era de 20,2 % (Dane, 30 de julio de 2020).

1 Economista y especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia. Asesor de despacho de la Secretaría de Planeación de Cundinamarca. [yaroslav.delgado@gmail.com]

2 Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia; abogado con profundización en Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad del Rosario. [eduardopinerospaz@gmail.com]

Sin embargo, aunque la tasa de desempleo juvenil históricamente ha superado a la tasa de desempleo nacional, el problema del desempleo juvenil no ha estado dentro de la agenda pública nacional en los últimos años. Los últimos esfuerzos para solucionar este problema se dieron, concretamente, con la expedición de la Ley 1429 de 2010 “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”, mejor conocida como la “Ley de Primer Empleo”, y posteriormente, con la Ley 1780 de 2016, “Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”.

A partir de mediados de 2016, el problema de desempleo juvenil perdió relevancia en la agenda de las autoridades y la opinión pública nacional. Lo más preocupante fue el hecho de que las leyes 1429 y 1780 resultaron ineficaces, considerando que, a febrero de 2019, la tasa de desempleo juvenil se ubicó en 18,9% (Dane, 28 de febrero de 2019), mientras que la tasa de desempleo nacional se ubicó en 11,8% (Dane, 28 de febrero de 2019).

POLICY MEMO: ALTO DESEMPLEO JUVENIL EN LAS TRECE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA

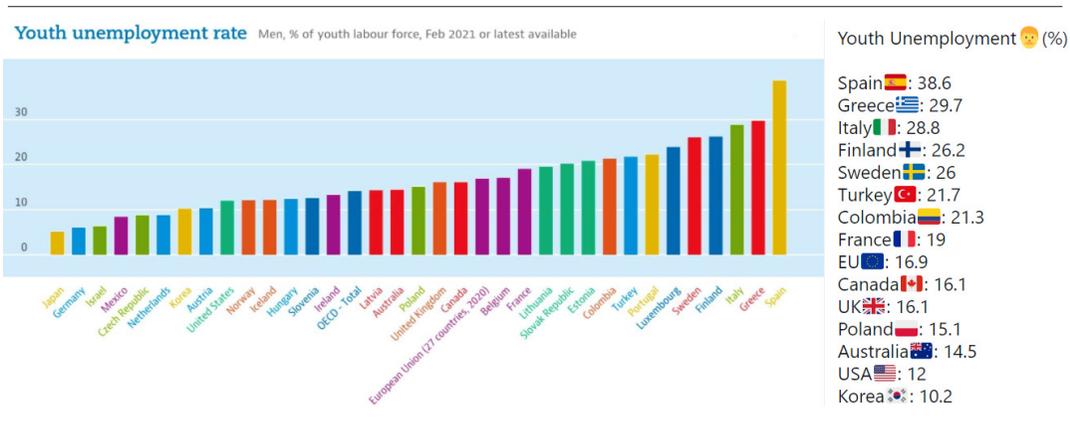
Los altos niveles de desempleo juvenil fue lo que nos motivó, en febrero de 2019, a realizar nuestro *policy memo*³ sobre el problema de desempleo juvenil en Colombia en el marco de la asignatura Método de Análisis y Diseño de Políticas Públicas (MADIPP) del programa de Especialización en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado. Específicamente, decidimos, junto a nuestro compañero Juan Luis Pinilla, concentrar nuestro trabajo en el problema del alto desempleo juvenil en las trece principales ciudades de Colombia y en los jóvenes entre 18 y 28 años.

Al iniciar nuestra investigación, observamos que el problema de desempleo juvenil no era exclusivo de Colombia, sino que era una tendencia a nivel regional y mundial. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hay 26 millones de jóvenes desempleados en el mundo y 145 millones de trabajadores jóvenes que viven en situación de pobreza. Según los estudios, en 2022 habrá 97 millones de desempleados jóvenes. Es importante tener presente que estas cifras reportadas por la OIT no incluyen el impacto negativo de la COVID-19 en el mercado laboral global.

3 Puede consultarse completo en el siguiente enlace: <https://bit.ly/3BXLrdE>

En América Latina y el Caribe, la tasa de desempleo aumentó del 8,1 % en 2019 al 10,6 % en 2020, lo que representa cerca de 5,4 millones de empleos perdidos. En 2021, se espera que las cifras de desempleo total sean de 11,2 % (OIT, 2019). Si comparamos la tasa de desempleo juvenil con los países que hacen parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Oce), encontramos que Colombia (21,3 %) ocupa el séptimo puesto de los países con mayor desempleo juvenil después de España (38,6 %), Grecia (29,7 %), Italia (28,8 %), Finlandia (26,2 %), Suiza (26 %) y Turquía (21,7 %).

Figura 1. Tasa de desempleo juvenil



Fuente: OIT (2019).

Al ahondar en el caso colombiano, el panorama fue más desolador de lo esperado. Los jóvenes en edad de trabajar en Colombia, que son personas entre 18 y 28 años, representan cerca del 25 % del total de la población. Es decir, son aproximadamente 12 672 168 personas, de los cuales 6 388 498 son hombres (50,4 %) y 6 283 670 son mujeres (49,6 %). Del total de la población joven, el 24,13 % se encuentra en los centros poblados y rurales dispersos y el 75,87 % se encuentra en las cabeceras municipales. En febrero de 2019, el 18,5 % de los jóvenes colombianos se encontraban en condición de desempleo (Dane, 12 de mayo de 2019).

Ahora bien, en las trece principales ciudades y áreas metropolitanas, la cifra de desempleo para el trimestre móvil de diciembre 2018-febrero 2019 era de 12,4 % (Dane, 28 de febrero de 2019), siendo para las mujeres del 13,9 % y para los hombres del 11,2 % (Dane, 28 de febrero de 2019). Específicamente, la tasa de desempleo de la población joven durante el trimestre móvil de febrero-abril de 2019 fue 20,0 %, lo que significó un aumento de 1,5 puntos porcentuales respecto al mismo periodo de

2018 (18,5 %). El desempleo en las mujeres jóvenes en las trece principales ciudades fue de 23,3 % y para los hombres jóvenes fue de 17,0%. (Dane, 12 de mayo de 2019). Es importante resaltar que la ciudad con la mayor tasa de desempleo juvenil para el trimestre móvil de junio-agosto 2019 era Florencia (25,4 %) mientras que la ciudad con la menor tasa era Bucaramanga (13,7 %) (Dane, 30 de agosto de 2019).

De tal forma, logramos identificar tres principales causas que originan el problema público, a saber:

1. Altas barreras para la formalización del empleo y la creación de empresas. Uno de los grandes obstáculos que aquejan a los jóvenes es la exigencia de experiencia laboral para su primer empleo. En efecto, diez millones de jóvenes entre 18 y 28 años consideran una paradoja que se les exija experiencia para su primer empleo formal (Universidad Libre, 2018). Por otro lado, se presentan barreras para el emprendimiento, que es una estrategia adecuada para romper los paradigmas tradicionales sobre la generación de empleo. En Colombia, aunque el 90 % de las personas está dispuesto a sacrificar su tiempo para trabajar en su idea de negocio, solo el 32 % piensa que la situación económica incentiva el emprendimiento, el 50 % cree que las regulaciones son fáciles de seguir y el 30 % piensa que los impuestos son manejables (*Semana*, 6 de julio de 2018).

2. Desaceleración de la economía. Evidenciamos que el desempleo juvenil aumentó desde el inicio de la desaceleración de la economía nacional originada por la crisis de los precios del petróleo, pasando de 13,5 % en 2015 a más de 16 % en 2018. Específicamente para el trimestre móvil de julio – agosto 2019 el desempleo juvenil fue de 17,7 % (Dane, 30 de agosto de 2019). Esto se corrobora con el hecho de que, previo a la crisis, el PIB colombiano tenía niveles de crecimiento cercanos al 6 % anual (2011) y llegó a reducirse a niveles cercanos al 1 % en el año 2017 (Index Mundi, s. f.). Teniendo en cuenta que la economía nacional es en gran medida dependiente del petróleo, se observó el impacto real de la coyuntura por las reducciones drásticas en el desempeño de los siguientes sectores productivos: agricultura, explotación minera, construcción, comercio y turismo (*La República*, 15 de febrero de 2018).

3. Desconexión entre la oferta del sistema educativo y la demanda del mercado laboral. En Colombia, el 50 % de los empresarios señalan dificultades para llenar sus vacantes por la falta de competencias genéricas (Consejo Privado de Competitividad, 2018). Es indudable la desconexión existente entre el sector educativo y el mercado laboral, específicamente en materia de formación para el trabajo, dado que los currículos que están ofreciendo las instituciones de educación terciaria no se alinean con las demandas del empresariado (*Semana*, 13 de julio de 2018). Por ejemplo, aunque el 31 % de las vacantes requiere técnicos/tecnólogos y el 25 % requiere pro-

fesionales universitarios, solo el 20,9% de los solicitantes cuentan con formación para el trabajo (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

Tras identificar las causas, definir los criterios de decisión y evaluar siete alternativas de solución, nuestra investigación resultó en dos recomendaciones de política pública:

1. Estrategia “PubliEmpleo” para aumentar la contratación de jóvenes en entidades públicas. Consistía en dos actividades:
 - a) Llevar a cabo ferias de empleo que sirvieran de puente para unir la oferta y la demanda laboral de jóvenes.
 - b) Crear la aplicación (*app*) “PubliEmpleo” para que los jóvenes tuvieran acceso ágil a la información de las vacantes disponibles en el sector público.
2. Plan de incentivos tributarios y no tributarios a favor de empresas privadas que contraten jóvenes sin experiencia laboral. Consistía en tres actividades:
 - a) Crear el programa “Pro-Joven”, destinado a otorgar incentivos a empresas privadas por la contratación de jóvenes sin experiencia laboral.
 - b) Elaborar un proyecto de ley mediante el cual se otorgarían incentivos tributarios para fomentar el empleo juvenil.
 - c) Implementar un sello de calidad en reconocimiento a empresas privadas que contraten jóvenes.

INICIATIVA #MAUROVENGALECUENTO

En febrero de 2021, transcurridos quince meses de la culminación de nuestros estudios, Mauricio Toro, representante a la Cámara por Bogotá, abrió la iniciativa #MauroVengaLeCuento, espacio de participación ciudadana en el que cualquier ciudadano presenta ideas que eventualmente puedan materializarse en leyes de la república. Motivados por la posibilidad que nuestro *policy memo* pudiera transformarse en una política pública de empleo juvenil en Colombia, tomamos la decisión de compartirle la idea al representante Toro.

Recibimos el visto bueno del representante y su Unidad de Trabajo Legislativo (UTL), y establecimos el 20 de julio de 2021, inicio de la legislatura 2021-2022, como la fecha objetivo para la radicación de un proyecto de ley sobre empleo juvenil basado en nuestro *policy memo*. Incorporamos a Juan Carlos Castillo en nuestro equipo, estudiante de Derecho de la Universidad de La Sabana con previa experiencia en redacción legislativa.

POR EL EMPLEO JUVENIL DECENTE, DE CALIDAD E INCLUSIVO

Al retomar nuestra investigación, descubrimos que los jóvenes no solo enfrentan barreras para acceder al mercado laboral, sino que también enfrentan barreras para permanecer en él. Igualmente, en el caso de los jóvenes que logran acceder y permanecer en el mercado laboral, una parte importante de ellos trabajan en condiciones que no les permiten cumplir con sus expectativas personales y profesionales. Los altos niveles de informalidad, las remuneraciones por debajo del salario mínimo legal vigente y la inestabilidad laboral son varias de las precariedades que sufren los jóvenes que trabajan en Colombia.

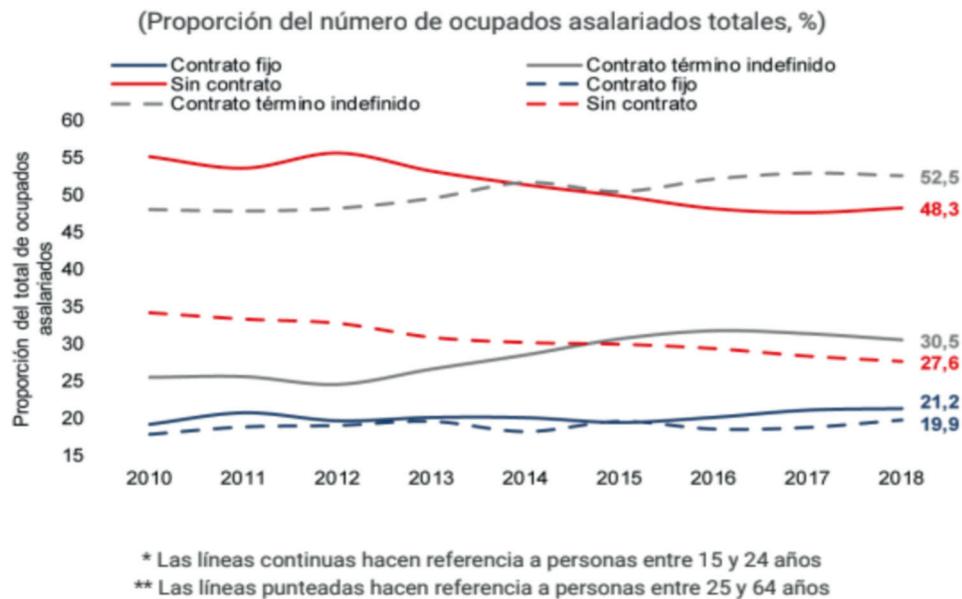
Los altos niveles de informalidad laboral (48,5 %) en Colombia (*El Tiempo*, 11 de agosto de 2021), significan que la mayoría de los jóvenes que trabajan no cuentan con la completa protección de sus derechos laborales y a su vez, aún más importante, implica que no tienen una red de protección social en materia de salud, pensiones y riesgos laborales. Según el Informe de las Juventudes Colombianas, realizado por el Observatorio Javeriano de la Juventud y la Fundación SM (Escobar et al., 2021), los jóvenes que perciben ingresos personales devengan igual o menos de 1 000 000 de pesos; siendo que, de estos, el 29 % gana menos de 500 000 pesos. La inestabilidad laboral perjudica en mayor medida a los jóvenes. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, la falta de contrato afecta mayormente a los trabajadores entre 15 y 24 años, de los cuales el 48,3 % estaba trabajando en 2018 sin un contrato laboral, 20,7 puntos porcentuales superior que el grupo de personas entre 25 y 64 años (Fedesarrollo, 2019).

Adicionalmente, nos percatamos de que existen grupos poblacionales que, por diferentes factores sociales, económicos y culturales, enfrentan barreras adicionales para acceder y permanecer en el mercado laboral. Es el caso, por ejemplo, de las mujeres, la comunidad LGBTI, los grupos étnicos, las personas en condición de discapacidad y los migrantes. Las personas que conforman estos grupos se enfrentan con barreras adicionales de empleo desde su trayectoria educativa e incluso desde su nacimiento.

El caso de las mujeres es el más reconocido. Históricamente, la tasa de desempleo juvenil en las mujeres ha sido superior a aquella de los hombres. Hoy, la tasa de desempleo juvenil en mujeres se ubica en 28,4 %, mientras que la tasa de desempleo juvenil en hombres es de 16,4 % (Dane, 30 de agosto de 2021), una brecha de 12 puntos porcentuales. En lo referente a los grupos étnicos, los grupos indígenas tienen niveles de pobreza multidimensional 2,5 veces más altos que el total nacional, mientras que para los grupos afrodescendientes, raizales y palenqueros es 1,5 veces mayor (Fundación Corona et al., 2019). Las personas en condición de discapacidad

(PcD) registran niveles educativos inferiores a los del promedio del país (Fundación Corona et al., 2019). La tasa de analfabetismo de las PcD es 4,3 veces más alta que la de las personas sin discapacidad (Fundación Saldarriaga Concha, 2021).

Figura 2. Brechas en el tipo de contrato por grupos de edad



Fuente: BID (2019).

En relación con las personas que migraron de Venezuela, la tasa de desempleo a julio de 2019 fue de 19,2%, 9 puntos porcentuales superior a la tasa de desempleo nacional de aquel momento (10,2%; Dane, 15 de julio de 2019). Por último, según Colombia Diversa (2016), los estudiantes en Colombia son el doble de propensos a faltar al colegio cuando experimentan victimización relacionada con su orientación sexual o su expresión de género, lo que permite concluir que los miembros de la comunidad LGBTI están en permanente riesgo de desertar del sistema educativo y, así, ver afectada su trayectoria al mercado laboral.

Los anteriores descubrimientos nos motivaron a construir nuestro proyecto de ley alrededor de un objetivo: ofrecer condiciones y establecer medidas que permitieran generar empleos juveniles decentes, de calidad e inclusivos en Colombia. ¿Qué significan estas tres características?

- Decente: “Consiste en el derecho al ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, y en el respeto de los principios de equidad de género y no discriminación” (Ministerio del Trabajo, 2019).
- Calidad: “Se encuentran características como la intensidad y duración del tiempo de trabajo, la capacidad que tiene el trabajador de desarrollar sus habilidades y crecer a través de sus labores, y el entorno físico y social donde se desenvuelve” (Fedesarrollo, 2019).
- Inclusivo: “La vinculación de grupos vulnerables al mercado laboral a través de empleos formales y estables” (Fundación Corona et al., 2019).

El articulado del proyecto de ley constaba de cuatro propuestas principales:

1. Sello de Reconocimiento Jovempleo
 - En el marco de un sistema de mejora continua, el Sello Jovempleo constaría de tres categorías: bronce, plata y oro. Para obtener el sello en cada una de sus categorías, las empresas debían cumplir con requisitos dirigidos a generar empleos decentes, de calidad e inclusivos. Con el cumplimiento de los requisitos, las empresas obtenían el sello de reconocimiento y, al mismo tiempo, una serie de beneficios tanto tributarios como no tributarios. A menor categoría del sello, menos exigentes los requisitos y menos atractivos los beneficios. A mayor categoría del sello, más exigentes los requisitos y más atractivos los beneficios.
2. Ferias de Empleo “Ferias-Expotalentos”
 - El objetivo es que las Ferias de Empleo sirvan de puente entre la oferta y la demanda laboral para los jóvenes. La propuesta es que se realicen, anualmente, cuatro ferias en las regiones del país con mayores tasas de desempleo juvenil. Entre los requisitos establecidos en el pliego de condiciones que se formulen para la contratación del operador logístico de los eventos, se establecerá que el 80% del personal logístico que se contrate deberán ser jóvenes entre 18 y 28 años de edad. Al tener un enfoque diferencial, se tendrá dentro de las ferias un espacio especial para la vinculación laboral de grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad.
3. Certificación en Transformación Digital
 - Creación de la Certificación en Transformación Digital, que acreditará las habilidades de los jóvenes bachilleres colombianos en inteligencia artificial, *big data*, *blockchain*, criptografía, desarrollo web, internet de las cosas, lenguajes

de programación y, en general, todas aquellas habilidades relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación requeridas por el mercado laboral.

4. Comisión por la Formación Dual en Colombia
 - Creación de una Comisión de Expertos para estudiar el estado de la formación dual en Colombia, con el objeto de que, al final de su mandato, proponga un proyecto de ley orientado a regular aspectos como: estructura del sistema de formación dual; funciones, derechos y obligaciones de estudiantes, empresas proveedoras de formación e instituciones educativas; aseguramiento de la calidad; reglamento de capacitación para las empresas y marcos curriculares para las instituciones educativas; y mecanismos de rendición de cuentas, entre otros.

MANIFESTACIONES DE ABRIL-MAYO 2021

Al mismo tiempo que tomaba forma nuestro articulado, el país atestiguó las más grandes manifestaciones sociales de su historia reciente. El 28 de abril de 2021, miles de personas salieron a las calles para rechazar el proyecto de ley de reforma tributaria del gobierno de Iván Duque y para expresar su inconformidad por la falta de oportunidades, entre otras demandas.

Los jóvenes se consolidaron como los protagonistas de las manifestaciones (*El Tiempo*, 19 de mayo de 2021), las cuales transcurrieron durante varias semanas. La falta de oportunidades en educación y el desempleo fueron las dos grandes banderas de los jóvenes en las manifestaciones. Lo anterior motivó al Gobierno nacional a reunirse con los jóvenes y a escuchar sus reclamos (*El Tiempo*, 8 de mayo de 2021). Así las cosas, el desempleo juvenil regresó a la agenda formal del Gobierno en mayo de 2021, fecha en la que alcanzaba una tasa de 21,5 % (Dane, 30 de agosto de 2021).

Las manifestaciones también motivaron a un grupo de congresistas, entre ellos el representante Mauricio Toro, a reunirse con jóvenes de diferentes regiones del país con el fin de construir un paquete de proyectos de ley que recogieran sus preocupaciones e ideas sobre los problemas que más los afectan. Esta iniciativa se denominó #LosJóvenesTienenLaPalabra.

Fuimos invitados por el representante Toro a participar en el diseño del proyecto de ley de #LosJóvenesTienenLaPalabra, que trataría sobre emprendimiento y empleo juvenil, para aportar, con base en nuestro articulado, insumos y políticas al proyecto que sería radicado en agosto de 2021. Por lo tanto, organizamos mesas de trabajo entre el representante Toro, su UTL y nuestro equipo para alcanzar este fin.

PROYECTO DE LEY 227/2021 CÁMARA

El proyecto de ley fue radicado el 11 de agosto de 2021. La siguiente es la ficha técnica a corte del 19 de octubre de 2021:

Legislatura	2021-2022
Tipo	Ley ordinaria
Fecha de radicación	11 de agosto de 2021
Origen	Cámara de Representantes
N.º de Proyecto	227/2021 Cámara
Título	Por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar la empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones.
Objeto	Fomentar el autoempleo, el emprendimiento y establecer mecanismos para aumentar la empleabilidad juvenil en Colombia.
Autores	Hs.Rs. Mauricio Toro, Juanita Goebertus, Adriana Matiz, Juan Carlos Lozada, Catalina Ortiz, Carlos Ardila, Alejandro Vega, Ángela Sánchez, Katherine Miranda, Edward Rodríguez, Juan Carlos Wills, John Jairo Hoyos.
Comisión	Comisión Séptima Constitucional Permanente
Ponentes	Hs.Rs. Mauricio Toro (coordinador), Juan Diego Echavarría (coordinador), Juan Carlos Reinales y Carlos Acosta.
Estado	Pendiente rendir ponencia para primer debate

El proyecto⁴ consta de 33 artículos y establece, principalmente, medidas para mejorar la empleabilidad de los jóvenes a través de mecanismos de capacitación y formación de trabajadores, y de fomento a la demanda laboral por medio de incentivos tributarios e instituciones de intermediación laboral, entre otros (Cámara de Representantes, 2021).

Nuestro equipo logró influir en cuatro artículos del proyecto de ley, artículos que actualmente impulsamos en la ponencia para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. Los cuatro artículos son:

1. Artículo 3. Criterios de priorización.

Establece que el Gobierno nacional deberá priorizar a las mujeres y a la comunidad LGBTI en el acceso oportuno a los mecanismos descritos en el proyecto.

En la elaboración de la ponencia, buscamos modificar el artículo 3 para priorizar, además de las mujeres y la comunidad LGBTI, a otros grupos en condición

4 Se puede consultar el proyecto de ley en su totalidad (exposición de motivos y articulado) en el siguiente enlace: <https://bit.ly/399NUhY>

de vulnerabilidad con base en las cifras que describimos anteriormente. Vemos necesario que se priorice a los grupos étnicos, a las personas en condición de discapacidad y a la población migrante.

2. Artículo 8. Feria de Emprendimiento Juvenil.

Se busca crear espacios físicos temporales organizados estratégicamente por las entidades públicas nacionales y territoriales, con el fin de dinamizar la economía departamental y municipal a través de la creación de redes de producción, comercialización, inversión, financiación, exportación, asociatividad, apoyo y publicidad de negocios de emprendimiento desarrollados por jóvenes (Cámara de Representantes, 2021).

Buscamos incluir en la ponencia el componente de empleabilidad en las ferias, dado que hoy en día están enfocadas únicamente en el componente de emprendimiento. Entre otras cosas, se espera aumentar el alcance o impacto de las Agencias de Gestión y Colocación de Empleo en las cajas de compensación familiar. Igualmente, se busca potencializar la labor de estas entidades haciendo uso de la información sobre las vacantes disponibles que hay en las empresas de sus afiliados.

3. Artículo 10. Sello de Emprendimiento y Empleabilidad Juvenil.

Consta de un sello de reconocimiento a empresas privadas que lideren iniciativas dirigidas a fomentar el acceso de los jóvenes a empleo o que apoyen iniciativas de emprendimiento juvenil. El Gobierno nacional tendrá un año, a partir de la entrada en vigencia de la ley, para reglamentar lo referente al sello.

Creemos que las empresas deben comprometerse con la generación de empleos decentes, de calidad e inclusivos a favor de los jóvenes. Para alcanzar este fin, trabajamos para que en la ponencia quede establecido, expresamente, que el sello será otorgado a las empresas que generen empleos que cumplan con estas tres características. De igual modo, proponemos la creación de la Categoría Oro del Sello de Emprendimiento y Empleabilidad Juvenil, a fin de hacer un reconocimiento especial a las empresas que lideren iniciativas de empleo y emprendimiento juvenil a favor de los grupos poblacionales descritos en el artículo 3.

4. Artículo 17. Educación Técnica para Jóvenes.

Añade un inciso al artículo 32 de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), referente a la educación media técnica, en el cual establece que los estudiantes que cursen la educación media técnica deberán recibir al menos una de las siguientes cátedras: educación financiera (finanzas personales y empresariales), inglés profesional, programación de sistemas, análisis de datos, creación de contenidos digitales, ventas, liderazgo corporativo y *marketing* digital.

En línea con la Certificación en Transformación Digital propuesta inicialmente, esperamos que en el transcurso del trámite legislativo puedan incluirse, en este artículo, cátedras como: internet de las cosas, ciberseguridad, inteligencia artificial y *blockchain*, entre otras.

Por último, proponemos incentivos a las empresas privadas que contraten a jóvenes a través de contratos de aprendizaje voluntarios y/o contratos de aprendizaje, con el fin de promover la formación dual en Colombia y lograr que jóvenes que hayan desertado del sistema educativo puedan, al mismo tiempo, retornar a los colegios y formarse en las empresas. Los incentivos consisten en la exoneración de los costos administrativos y operativos asumidos por las empresas durante la selección, capacitación y formación de los aprendices.

UN LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Nuestra participación en el diseño, la radicación y la aprobación del Proyecto de Ley 227/21 Cámara es posible gracias al compromiso, la convicción y la pasión de cada uno de los integrantes de nuestro equipo, quienes creemos que todos los ciudadanos tenemos el poder de aportar a los cambios que requiere Colombia. Es indispensable creer en el poder que tenemos de transformar nuestras realidades y, especialmente, apostarle a la acción colectiva para lograr los cambios que queremos en el mundo. Invitamos al lector a participar activamente en los asuntos públicos y poner sus conocimientos, habilidades y experiencias al servicio del país. Todos tenemos mucho que aportar.



El 11 de agosto de 2021 participamos en la radicación del Proyecto de Ley 227/21 Cámara.

REFERENCIAS

- Cámara de Representantes. (2021, 24 de agosto). *Proyecto de Ley 227 de 2021. Por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar la empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones.*
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2019). *Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS)*. <https://cutt.ly/yRF5ek4>
- Colombia Diversa. (2016). *Mi voz cuenta: Encuesta de Clima Escolar LGBT en Colombia 2016*. <https://cutt.ly/IRF5sbv>
- Consejo Privado de Competitividad. (2018). *Educación. Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. <https://cutt.ly/1RF5hcs>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2019, 28 de febrero). *Mercado laboral. Principales resultados. Diciembre 2018-febrero 2019*. <https://cutt.ly/KRLkeSx>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2019, 12 de mayo). *Mercado Laboral de la Juventud. Trimestre móvil febrero-abril 2019*. <https://cutt.ly/VRLjqcn>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2019, 15 de julio). *Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Módulo de migración*. <https://cutt.ly/8RLjzAl>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2019, 30 de agosto). *Mercado laboral. Principales resultados. Junio-agosto 2019*. <https://cutt.ly/iRLknGk>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2020, 30 de marzo). *Mercado laboral. Principales resultados. Enero-marzo 2020*. <https://cutt.ly/RRLkRM1>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2020, 30 de julio). *Mercado laboral. Principales resultados. Enero-julio 2020*. <https://cutt.ly/sRLkFjV>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2021, 30 de mayo). *Mercado laboral. Principales resultados. Marzo-mayo 2021*. <https://cutt.ly/0RLk2RD>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2021, 30 de agosto). *Mercado laboral. Principales resultados. Enero-agosto 2021*. <https://cutt.ly/HRLlrRJ>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2021, 30 de agosto). *Mercado laboral. Enfoque diferencial migratorio y étnico. Principales resultados*. <https://cutt.ly/SRLlkhO>
- El Tiempo*. (2021, 8 de mayo). Duque se reúne con jóvenes en marco del diálogo por el paro. <https://cutt.ly/iRLlY9W>
- El Tiempo*. (2021, 19 de mayo). La generación “sin futuro” que quiere revertir su destino. <https://cutt.ly/cRLlI7h>
- El Tiempo*. (2021, 11 de agosto). En Colombia hay 5,3 millones de trabajadores informales. <https://cutt.ly/YRLlApC>
- Escobar, J., Gutiérrez, M., Ortiz, M., Reyes, N. y Robles, A. (2021). *Informe de las Juventudes Colombianas 2021. Preocupaciones, intereses y creencias*. Observatorio Javeriano de la Juventud; Fundación SM.
- Fedesarrollo. (2019). *Informe Mensual del Mercado Laboral 2019*. <https://cutt.ly/iRLzxxU>
- Fundación Corona, Fundación Andi y ACDI/VOCA. (s. f.). *Informe Nacional de Empleo Inclusivo INEI 2018-2019*. Puntoaparte. <https://cutt.ly/ZRLz06L>
- Fundación Saldarriaga Concha. (2021). *Informe 2019 del Índice multidimensional de inclusión social y productiva para población con discapacidad*. <https://cutt.ly/YRLxuZM>
- Ministerio del Trabajo. (2018). *Pacto por el Trabajo Decente en Colombia*. <https://cutt.ly/WRJnLe7>
- Index Mundi. (s. f.). *Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)*. <https://cutt.ly/zRJsKUX>
- La República*. (2018, 15 de febrero). La economía colombiana registró el peor crecimiento de los últimos ocho años. <https://cutt.ly/xRJs24M>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). *Panorama Laboral 2019. América Latina y el Caribe*. <https://cutt.ly/RRLxln4>

Semana. (2018, 6 de julio). Estudio revela las frustraciones y el optimismo de los emprendedores colombianos. [https://cutt.ly/MR\]seCo](https://cutt.ly/MR]seCo)

Semana. (2018, 13 de julio). ¿Qué pasará con los técnicos y tecnólogos? <https://cutt.ly/jRLxnvg>

Universidad Libre. (2018, 2 de mayo). *La Universidad Libre revela preocupante radiografía del desempleo juvenil en Colombia*. Sala de Prensa. [https://cutt.ly/tR\]aZjk](https://cutt.ly/tR]aZjk)

Alta evasión de impuestos nacionales en Colombia - *Policy memo*

ANY ANDREA BENÍTEZ DUARTE

Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos; vicepresidenta de la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones para BEPS; anyandrea benitez@gmail.com

PAULA ANDREA COGOLLO GUERRA

Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos; analista V de la Administradora Colombiana de pensiones-Colpensiones para BEPS, Gerencia de Redes e Incentivos; paula.cogollo1409@gmail.com

MARÍA PAULA ROA GONZÁLEZ

Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos; profesional júnior de la Gerencia de Redes de Incentivos, Vicepresidencia BEPS; mroagonzalez1@gmail.com

RAMÓN ANDRÉS DE LOS RÍOS RODRÍGUEZ

Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos; abogado consultor en impuestos y derecho corporativo; contratista en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; ramondlr13@gmail.com

DAVID FELIPE SOLANO LÓPEZ

Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos; abogado consultor; david.solano@est.uexterna-do.edu.co

MARX ENGELS VEGA RODADO

Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos; gestor II, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-Dian; marx12042@gmail.com

XIMENA TATIANA VILLALOBOS BUSTOS

Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos; analista técnico de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas; ximenatatiana10@hotmail.com

Métodos de Análisis de Políticas Públicas

Bogotá, D.C., 5 de abril de 2021

05 de abril de 2021, Bogotá D.C

Señor Ministro
Alberto Carrasquilla

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Bogotá D.C.

Asunto: entrega policy memo. Alta evasión de impuestos nacionales en Colombia.

Respetado Ministro Carrasquilla,

Agradecidos por la confianza depositada en nuestro equipo de trabajo, nuestra experiencia y conocimientos, hacemos entrega del policy memo que aborda la problemática de la alta evasión de impuestos nacionales en Colombia.

Sabemos la importancia que tiene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el funcionamiento del Estado y sus finanzas públicas. Por ello, esperamos que con el presente documento se contribuya activamente a la creación e implementación de una política pública cuyo principal objetivo es el de reducir la alta evasión de impuestos nacionales en el territorio colombiano.

En ese sentido, luego de adelantar un juicioso estudio de la problemática y emplear una serie de herramientas metodológicas de creación de política pública, presentamos de manera grata el presente documento, así, en este policy memo encontrará:

- Descripción detallada de la problemática “Alta evasión de impuestos nacionales en Colombia”
- Criterios de evaluación de las alternativas
- Alternativas que pretenden dar solución a la problemática
- Evaluación de las alternativas
- Recomendación dirigida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Plan de implementación de la alternativa escogida
- Plan de seguimiento de la alternativa escogida.
- Plan de evaluación de la alternativa escogida.

Reiteramos nuestros deseos de contribución a su Ministerio, del mismo modo nuestra gratitud por confiar en nosotros.

Sin otro particular, de manera cordial y atenta,

EQUIPO CONSULTOR DE POLITICAS PÚBLICAS MADIPP

RESUMEN EJECUTIVO

El presente *policy memo* nace de la motivación de un grupo de estudiantes de la Especialización en Gerencia, Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia, algunos conocedores del tema por su desempeño profesional en entidades públicas del sector y otros sencillamente ciudadanos preocupados por **el problema que representa la alta evasión de impuestos nacionales en Colombia**. Dicha evasión corresponde al 3,5 % del PIB por año, lo que representa una importante pérdida en el recaudo tributario y limita las finalidades de la administración pública. En consecuencia, la falta de liquidez impide que el Estado afronte las dificultades del desempleo, la pobreza, la emergencia nacional provocada por la COVID-19 y la desigualdad, entre otros aspectos imperativos que se enfrentan en el territorio nacional.

Siendo críticos con la problemática de la alta evasión, nuestro trabajo de consultoría se centra en la evasión de impuestos nacionales, los cuales representan un alto porcentaje del presupuesto general; por ejemplo, para el año 2021, según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estos corresponden al 49,1 % del total del Presupuesto General de la Nación. De lo anterior, se desprende su importancia, ya que estos valores provenientes del pago de los impuestos integran la mayor parte de los ingresos que recauda el Estado colombiano para su funcionamiento.

Cabe señalar que quien evade impuestos está violando la ley. En palabras sencillas, se presenta evasión cuando a sabiendas de la obligación de pagar un impuesto, el sujeto obligado opta deliberadamente por no hacerlo, ya sea por medio de artimañas o artificios para evitar su pago. En este trabajo, encontramos que las causas de la evasión impositiva son: i) la baja conciencia tributaria; ii) la alta percepción de desequilibrios en las cargas impositivas; iii) la ineficiencia e ineficacia de la administración; iv) la complejidad del sistema tributario y; v) el alto nivel de informalidad laboral y productiva en Colombia. Por lo tanto, el problema es de carácter sistemático y profundo, el cual requiere una atención en el mismo sentido.

La evasión de impuestos no es un problema exclusivo del país; de hecho, este flagelo de las pérdidas fiscales impacta a varios sistemas tributarios alrededor del mundo. Para el año 2016, se encontró que las pérdidas ascienden a millones de pesos y tienen una importante participación sobre el PIB de las naciones, como sucede en los siguientes países: Italia (19,2%), Brasil (13,4%), Estados Unidos (8,6%), Alemania (4%) y Rusia (1,75%).

Estudiando las diferentes cifras de evasión, se puede evidenciar la magnitud del problema. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), que

presentó su publicación del Panorama Fiscal, encontró que las pérdidas por delitos relacionados con la evasión fiscal fueron evaluadas en 335 000 millones de dólares al cierre del 2017, lo que representa el 6,7% del PIB de la región latinoamericana.

Para el caso colombiano, se estima que el problema corresponde a entre 3,0 y 3,5% del PIB, lo que equivale aproximadamente a 30 billones de pesos anuales. Al hacer una estimación de la pérdida total de la evasión en los últimos diez años, se concluye que es mayor a 365 billones de pesos, es decir, al menos catorce veces lo que cuesta la primera línea del metro de Bogotá.

En ese sentido, el problema de la alta evasión de impuestos nacionales requiere una respuesta de tipo estructural y no como la ha enfrentado el país a través de los constantes cambios a la normatividad tributaria, pues en lugar de ponerle freno a la evasión, impone a los colombianos una carga impositiva cada vez más fuerte para recaudar más dinero. Estos cambios no solo son impopulares para el Gobierno, sino que además impactan el bolsillo de los colombianos, sobretudo para la población de ingresos medios y bajos. Si bien el problema no es de recaudo sino de evasión, las constantes reformas no logran resolver las necesidades sobre las cuales fueron creadas, por ello la ineficiencia de la administración es uno de los temas que se ponen en juicio.

¿Cómo es posible que en las últimas dos décadas se hayan realizado doce reformas tributarias¹ y, como si fuera poco, en el presente año se está gestando un nuevo proyecto de reforma? Nuestra crítica, que invita a la reflexión del lector, es que si en Colombia se pierden anualmente 30 billones de pesos y el actual proyecto de reforma tributaria pretende recaudar más de 25 billones de pesos, ¿no debería el Estado colombiano, por un lado, concentrar esfuerzos en perseguir al evasor y, por otro lado, informar y crear conciencia en toda la población para evitar futuras evasiones de impuestos?

Dado que el problema es tanto internacional como nacional, ha despertado el interés de organismos internacionales que han estudiado el tema y han realizado diferentes recomendaciones a las entidades nacionales competentes, basadas en diagnósticos que miden, evalúan y valoran esta realidad económica desde un punto de vista objetivo.

Por esta razón, para el equipo de consultores fue importante realizar investigaciones internacionales según la metodología del *benchmarking* y *synectics* para encontrar alternativas de solución. Una de las cosas que más nos llamó la atención

1 Desde el año 2000 hasta el 2021: 2000, 2002, 2003, 2006, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2016, 2018, 2019 y 2021.

fue la recomendación del Fondo Monetario Internacional (FMI), que señaló que “los países pueden ahora combatir la evasión con soluciones digitales [...] con más información se pueden establecer mejores sistemas, además de diseñar e implementar mejores políticas” (2018).

Es por esta razón que, luego de analizar varias alternativas de solución y someterlas a criterios de evaluación objetivos, la política pública que se presenta al Ministerio de Hacienda, nuestro cliente, es la que denominamos **TribuTech**. Esta hace uso de la inteligencia artificial y de una aplicación móvil (*app*) para incentivar el pago de los tributos y facilitar el monitoreo y el control del recaudo. Nuestra solución no solo busca identificar y fiscalizar a los evasores de impuestos, sino también que todas las personas conozcan acerca de la tributación, las normas y así puedan cumplir oportunamente con sus obligaciones.

Consideramos que en los tiempos de crisis se deben generar cambios estructurales, que las situaciones de necesidad llevan a considerar aquellas posibilidades que antes no se tenían en cuenta. El tiempo de tomar decisiones estructurales sobre las finanzas públicas es ahora. Como firma consultora, buscamos una perspectiva innovadora y en línea con el mundo digital en el que vivimos, por lo cual presentamos una solución tecnológica para el presente y a largo plazo que busca soluciones de fondo para la evasión de impuestos nacionales en Colombia.

INTRODUCCIÓN

Para poder abordar el tema de la evasión en Colombia, resulta necesario tener en cuenta cuatro ideas principales:

A. El fundamento constitucional. El artículo 95 de la Constitución Política de Colombia establece que todos los ciudadanos tienen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos y las inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

B. Los elementos del tributo. Se compone por: un sujeto activo que hace referencia al Estado; un sujeto pasivo que corresponde al deudor de la obligación, es decir, al contribuyente; un hecho generador, supuesto fáctico que da origen al pago de un tributo; la base gravable, valor sobre el cual se debe liquidar un impuesto; y la tarifa, precio unitario fijado de forma oficial por el Estado (monto a pagar).

C. El poder configurativo. Los impuestos en Colombia gozan del principio de reserva de la ley; por lo tanto, el Congreso de la República es el único facultado para legislar sobre su creación. Sin embargo, existen algunos casos excepcionales, en los que el Presidente podrá hacerlo, pero con las características de excepcionalidad

y temporalidad; un ejemplo de ello es el Estado de emergencia económica, social y ecológica decretado en el marco de la pandemia por la COVID-19.

D. La diferencia conceptual entre evasión y elusión fiscal.

1. ¿Qué son los impuestos?

Un impuesto es un tributo que cobra el Estado, cuyo objetivo principal es financiar los gastos públicos. Estos impuestos son obligatorios y son exigidos tanto a personas naturales, como a personas jurídicas.

1.1 LOS IMPUESTOS EN COLOMBIA

“Los impuestos tienen su origen en el precepto constitucional según el cual todos los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9º de la Constitución Política de Colombia). Como el sistema tributario colombiano se ajusta al principio constitucional de legalidad, la facultad impositiva radica en el órgano legislativo del poder público, así lo expresan los numerales 11 y 12 del art. 150 de la carta constitucional, que enuncian la responsabilidad del Congreso de establecer las rentas nacionales, fijar los gastos de la administración, determinar contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales, en los casos y condiciones que establezca la ley”. (Carvajal y Londoño, 2019, p. 16)

El impuesto se fundamenta en la soberanía de la nación, justificado por la necesidad de atender requerimientos de interés social, y es, sin duda, el más importante de los tributos que percibe el Estado para el desarrollo de sus fines. De igual forma, se pueden encontrar dos formas principales de clasificarlos.

En primer lugar, entre impuestos directos e indirectos. Los primeros son aquellos en los cuales el sujeto jurídico responsable de la obligación coincide con el sujeto económico que soporta el tributo; por ejemplo, el impuesto sobre la renta y complementarios, pues el declarante es el mismo contribuyente que paga el impuesto. Mientras que los segundos son aquellos en los que el sujeto jurídico no es el mismo sujeto económico, quien paga el monto respectivo; por ejemplo, el impuesto sobre las ventas, pues quien declara (responsable jurídico) no es el mismo que paga el monto del impuesto (lo hace el comprador).

Para efectos de nuestra problemática, nos centramos en los impuestos nacionales, los cuales se pueden clasificar de la siguiente manera (tabla 1). En este caso, el sujeto activo corresponde al Estado-nación y el sujeto pasivo corresponde al deudor de la obligación, es decir, toda persona natural y jurídica en el territorio colombiano.

Tabla 1. Impuestos nacionales

Impuesto	Definición	Tarifa
Renta y ganancia ocasional	El impuesto a la renta tiene cubrimiento nacional y grava las utilidades derivadas de las operaciones ordinarias de la empresa. El impuesto de ganancia ocasional es complementario al impuesto sobre la renta y grava las ganancias derivadas de las actividades no contempladas en las operaciones ordinarias.	Impuesto a la renta: 3 % (2019) Ganancia ocasional: 10 %
Valor Agregado (IVA)	Es un impuesto indirecto nacional sobre la prestación de servicios, venta e importación de bienes.	Tres tarifas según el bien o servicio: 0 %, 5 % y 19 %
Consumo	Impuesto indirecto que grava los sectores de vehículos, telecomunicaciones, comidas y bebidas.	4 %, 8 % y 16 %
Transacciones financieras	Impuesto aplicado a cada transacción destinada a retirar fondos de cuentas corrientes, ahorros y cheques de gerencia.	0,4 % por operación

Fuente: Procolombia (2019). Elaboración propia.

2. ¿Qué es evasión y elusión?

Frente a los conceptos de evasión y elusión, no hay unanimidad en la doctrina, por lo cual, con la finalidad de trabajar con una noción unánime, se tendrá a consideración lo establecido por la Corte Constitucional colombiana. Así pues, esta corporación, por medio de la Sentencia de Constitucionalidad C-015 de 1993, indicó lo siguiente:

La evasión fiscal

“La evasión supone la violación de la ley. El contribuyente, no obstante estar sujeto a una específica obligación fiscal, por abstención (omisión de la declaración de renta, falta de entrega de los impuestos retenidos, ocultación de información tributaria relevante, etc.) o comisión (transformaciones ilícitas en la naturaleza de los ingresos, inclusión de costos y deducciones ficticias, clasificación inadecuada de partidas, subvaloración de activos, etc.) evita su pago”.

“El contribuyente, a pesar de tener una carga específica con el fisco, se abstiene de presentar su declaración de renta, oculta información relevante, falta de entrega de los impuestos retenidos, ocultación de información tributaria relevante, transformaciones ilícitas en la naturaleza de los ingresos, inclusión de costos y deducciones

ficticias, clasificación inadecuada de partidas, subvaloración de activos, entre otras muchas formas de tratar de engañar al fisco para evitar el pago de los impuestos.

La elusión fiscal

“La elusión fiscal, en el plano terminológico y normativo, es objeto de discusión. A ella suelen remitirse las diferentes técnicas y procedimientos de minimización de la carga fiscal, que no suponen evasión en cuanto se dirigen a evitar el nacimiento del hecho que la ley precisa como presupuesto de la obligación tributaria. Algunos consideran que la elusión, a diferencia, de la evasión, representa una violación indirecta —admisible en algunos casos e inadmisible en otros (cuando se abusa de las formas jurídicas para evitar o reducir la carga fiscal)— de la ley tributaria. De otra parte, lo que distingue a la elusión fiscal del ahorro fiscal, es la colocación del contribuyente en áreas de comportamiento y de actividad no indiferentes para el legislador, pero deficientemente reguladas por este o no comprendidas de manera efectiva por sus normas”.

PARTE 1: ESTADO DEL ARTE DEL PROBLEMA

1. Evidencia sobre el debate público. Cifras del problema

La evasión fiscal es uno de los grandes problemas que enfrentan los sistemas tributarios de todos los países. Estas pérdidas fiscales ascienden a millones de pesos y tienen una importante participación en el PIB de las naciones. Como evidencia del panorama mundial del año 2016, la imagen 1 muestra en porcentajes el déficit que representa la evasión de cada país en el PIB y la evasión fiscal por causa de impuestos. Por ejemplo, Italia (19,2 %), Brasil (13,4 %), Estados Unidos (8,6 %), Alemania (4 %), Colombia (3,5 %) y Rusia (1,75 %).

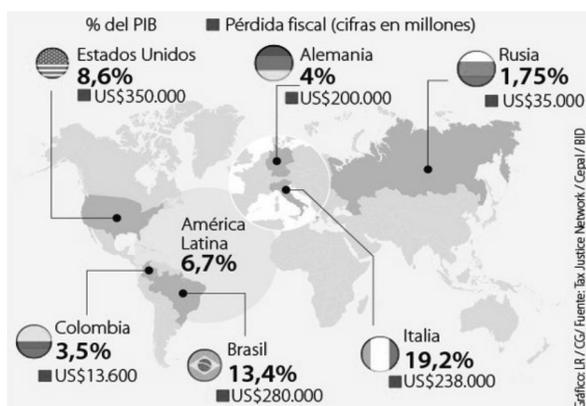
En el mismo sentido, la Cepal presentó su publicación del Panorama Fiscal, en la que afirma que las pérdidas por delitos relacionados con la evasión fiscal fueron evaluadas en 335 000 millones de dólares al cierre del 2017, lo que representa el 6,7 % del PIB de la región (Cepal, 2019b).

Por otro lado, la Comisión de Expertos² estimó que para el año 2016 la evasión de impuestos en Colombia se acercó a 3 % del PIB (casi 30 billones de pesos). Como se señaló, para el caso colombiano se tiene que el problema de evasión fiscal

2 Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (Fedesarrollo, 2016)

se estima entre 3,0 y 3,5% del PIB, lo que equivale aproximadamente a 30 billones de pesos anuales.

Imagen 1. Países con mayor evasión fiscal



Fuente: *La República* (González, 9 de octubre de 2016). Tomado de: Cepal/BID.

Al hacer una estimación de la pérdida total de la evasión en los diez últimos años, se tendría que la evasión podría llegar a más de 365 billones de pesos, es decir, al menos catorce veces³ lo que cuesta la primera línea del metro de Bogotá. Mientras que el FMI dice que solo la tasa de evasión del IVA estaría alrededor de 40% del total que se recauda (\$14 billones). Sin embargo, los estimativos oficiales dicen que está alrededor del 23% del recaudo total de este impuesto (González, 9 de octubre de 2016).

Conforme al diario *La República* (González, 9 de octubre de 2016), se calcula que la evasión a la protección social llega a 26,8%, lo que equivale a 14,6 billones de pesos anuales, de los cuales 35,9% corresponde a pensiones, 25,6% a salud y 19,6% a riesgos profesionales. En el mismo informe de la Comisión, se habla de que la tasa de evasión promedio en el impuesto a la renta de las personas jurídicas, para el periodo 2007-2012, se ubicó en 39%. Es decir, anualmente se pierden 15 billones de pesos por este tema.

Cabe afirmar que, el problema no es de recaudo sino de evasión fiscal. Como se aprecia en la imagen 2, el recaudo tributario ha tenido una mejora significativa en 10 años pasando de 65,8 billones de pesos en el 2009 a 158 billones de pesos en el 2019, lo anterior debido al impulso de las 12 reformas tributarias. Sin embargo, las

3 Esta estimación se realizó con base en una noticia de *La República* (9 de octubre de 2016) y en el Documento Conpes 3900 de 2017: Apoyo del Gobierno nacional al sistema de transporte público de Bogotá y declaratoria de la importancia estratégica del proyecto primera línea de metro-tramo 1.

pérdidas por evasión durante el mismo periodo se han duplicado pasando de 19,7 billones de pesos a 47 billones de pesos.

Imagen 2. Comportamiento de la Evasión en Colombia



Fuente: *La República* (López, 19 de diciembre de 2019). Tomado de: Sondeo LR/Dian.

1.1 TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA

Según la Cepal (Gómez y Morán, 2017), en Colombia los mayores porcentajes de evasión ocurren en el impuesto a la renta en personas naturales y en el impuesto del IVA en las personas jurídicas, debido a que el país tiene un sistema tributario complejo. Muestra de ello, es que en la categoría “pago de impuestos”, Colombia obtuvo la posición 136 entre 189 países⁴, en el 2010 tenía el puesto 80 de 183. El indicador mide las horas al año que dedican las empresas a pagar impuestos y el número de trámites que deben hacer, esto corresponde a 208 horas en el 2010 y a 239 horas en el 2016. La complejidad de estos sistemas puede beneficiar al Gobierno cuando los contribuyentes no son conscientes de la magnitud total de su aporte si este se encuentra en numerosos paquetes separados (Sheffrin, 1994, citado en Concha et al., 2017, pp. 17-18).

Con respecto a la evasión de la renta y el IVA, se puede evidenciar en el gráfico 1, que entre el 2014 y el 2019 la evasión del impuesto a la renta asciende al 40%, fluctuando en el tiempo y pasando de unos 18 000 millones de pesos en el año 2014

4 Según indicadores de Doing Business 2016 (Banco Mundial).

a 22 000 millones de pesos en el año 2019, aproximadamente. En el caso del IVA, la evasión corresponde al 23 % y aunque no es tan variable como la evasión de impuesto a la renta, pasó de 7000 millones de pesos en el 2014 a unos 9000 millones de pesos en el 2019, aproximadamente. Vale la pena resaltar que, en el año 2018, hay un repunte en el recaudo del impuesto a la renta e IVA, como respuesta a la reforma tributaria de la Ley 1819 de 2016 (Carvajal y Londoño, 2019). No obstante, la evasión continúa siendo un problema.

Gráfico 1. Recaudo vs. evasión. Efectos de la evasión de impuestos en Colombia durante los últimos cinco años (2020)



Fuente: Carvajal y Londoño (2019).

Para terminar, según el diario *Portafolio* (17 de febrero de 2019), en un estudio de la Universidad Nacional se halló que la evasión de impuestos por parte de las empresas (personas jurídicas) para el periodo 2000-2016 resultó en que, en promedio, el país dejara de recibir unos 11 billones de pesos cada año y determinó que la media de elusión de las compañías fue de 40,1 % en los primeros dieciséis años de este milenio.

1.2 NORMATIVIDAD

En primer lugar, vale la pena anotar que la normatividad tributaria se ha caracterizado por su dinamismo, de ahí que desde el 2000 hasta el 2021 contemos con doce reformas tributarias (Ley 633 de 2000, Ley 788 de 2002, Ley 863 de 2003, Ley 1111 de 2006, Ley 1370 de 2009, Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012, Ley 1607 de 2013, Ley 1607 de 2014, Ley 1819 de 2016, Ley 1943 de 2018 y Ley 2010 de 2019), lo que

nos arroja un promedio de una reforma cada dos años. En ese sentido, contamos con un sistema normativo de los impuestos que cambia de manera constante y, con ello, trae consecuencias negativas en cuanto a su comprensión y cumplimiento.

Ahora, si bien las reformas mencionadas están relacionadas con los impuestos, porque determinan las obligaciones, los montos, la periodicidad de pagos y demás particularidades de la obligación tributaria, no todas han tocado aspectos relativos a la evasión de impuestos.

Con la reforma tributaria⁵ más reciente, se adoptaron medidas tendientes a evitar estrategias de evasión, elusión y abuso del derecho, para lo cual se crearon dos grandes bloques normativos que buscan contrarrestar los efectos de la evasión impositiva. En primer lugar, se encuentran las llamadas “normas de abuso en materia tributaria” y, en segundo lugar, los “delitos en contra de la administración de impuestos” o “delitos fiscales”.

1.3 NORMAS DE ABUSO EN MATERIA TRIBUTARIA

Las normas de abuso fueron introducidas al sistema tributario por medio de la Ley 1607 de 2012 y fueron modificadas por la Ley 1819 de 2016 (ambas reformas tributarias), y se encuentran consagradas en los artículos 869, 869-1 y 869-2 del Estatuto Tributario. Su aplicación por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) se encuentra reglamentada en la Resolución 04 del 7 de enero de 2020.

En general, estas normas determinan que, ante la existencia de abuso en materia tributaria, la administración contará con unas facultades especiales para revertir sus efectos y sancionar a aquellos contribuyentes que se encuentren inmersos en esas hipótesis. En este sentido, se configura la existencia de abuso tributario cuando los contribuyentes empleen negocios jurídicos artificiosos sin razón comercial y económica aparente, con el propósito de obtener beneficios tributarios.

En otras palabras, existe abuso cuando los contribuyentes realizan operaciones y/o negocios jurídicos que no corresponden a la realidad con la intención de generar beneficios, como la reducción de su carga impositiva. Así, nos encontramos con que, al presentarse abuso, se generan evasiones de impuestos que defraudan a la administración tributaria.

Frente a dicha situación, la norma tributaria otorga facultades a la Dian para que mediante un proceso reglado pueda recharacterizar o reconfigurar toda operación

5 Ley de Crecimiento Económico 2010 del 28 de diciembre de 2019.

o serie de operaciones ficticias y, por lo tanto, determinar la verdadera naturaleza, forma o particularidades del negocio y así evitar la evasión de impuestos.

2. DELITOS EN CONTRA DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS

Con referencia a la materia penal, es de destacar la existencia de una gama de tres delitos que buscan proteger al fisco de ciertas conductas que defraudan a la administración tributaria. Así, se establecen penas de cárcel ante la comisión de evasión fiscal, omisión de activos y omisión del agente retenedor.

Vale la pena mencionar que estos delitos terminaron de integrarse al sistema normativo colombiano por medio de la Ley 1943 de 2018, que al ser declarada inexecutable fue reemplazada por la Ley 2010 de 2019 (ambas reformas tributarias) que creó el delito de evasión y modificó el de omisión de activos, mientras que el de omisión de agente retenedor ya estaba presente en el ordenamiento desde la Ley 599 de 2000.

En ese sentido, tenemos que en materia penal se busca atacar el fenómeno de la evasión por medio de los siguientes tipos penales:

- I. Delito de evasión o defraudación fiscal.
- II. Delito de omisión de activos o declaración de estos por un menor valor o inclusión de pasivos inexistentes en la declaración de renta.
- III. Delito de omisión del agente retenedor o recaudador.

Como características principales de estos tres tipos penales, se tiene que solo pueden ser cometidos por contribuyentes, es decir, solo aquellos obligados a declarar o pagar impuestos son los que pueden ser sujetos activos de estas conductas. Además, se establecen penas tanto pecuniarias como de privación de la libertad ante la comisión de tales delitos. Entonces, por medio de estos tres tipos penales, se pretende tutelar los recursos públicos y sancionar a los contribuyentes que incurran en la conducta de evasión.

Para finalizar, es importante aclarar que si bien en los tres delitos hablamos de evasión fiscal, estos se diferencian por las conductas realizadas; en otras palabras, teniendo en cuenta el concepto de evasión, esta conducta se puede materializar por la ejecución de múltiples verbos rectores, de tal suerte que el legislador sanciona de manera diferente la forma de cometer o consumir la evasión, y no será lo mismo omitir la obligación de pagar un impuesto como el de la renta, por ejemplo, que

pagar la renta pero deduciendo unos gastos inexistentes o injustificados. Es por ello que la Fiscalía y la Dian deberán determinar la conducta punible desplegada por el evasor para que el fiscal impute y adecúe la conducta a uno de los tres delitos o tipos penales expuestos.

3. Referencias

Como grupo consultor para atacar la alta evasión de impuestos en Colombia, se recurrió a la consulta de fuentes nacionales e internacionales, con el fin de encontrar datos, cifras, evaluaciones, diagnósticos y/o recomendaciones pertinentes que permitieran al grupo tener mucho más conocimiento del tema. A continuación, en las tablas 2 a 5 se resumen las referencias bibliográficas consultadas.

3.1 REFERENCIAS NACIONALES

Tabla 2. Primera referencia nacional consultada

Efectos de la evasión de impuestos en Colombia durante los últimos cinco años	
Autores	Julieth Andrea Carvajal Ospina y Julián Londoño Gómez
Palabras claves	Impuestos, evasión, Dian, Ministerio de Hacienda, factura electrónica
Justificación de la elección del documento	Es un documento académico, cuyo tema general es la evasión de impuestos y sus consecuencias para las finanzas en Colombia durante 2014-2018.
Hipótesis	La evasión de impuestos por parte de personas jurídicas (empresas) y naturales tiene unas causas y/o efectos que se buscan reconocer, aclarar y exponer en la actualidad, debido a los grandes problemas que estos le vienen generando en los últimos años a la economía del país, ya que el Estado deja de recibir una cantidad de dinero que ayuda a muchas problemáticas que enfrenta actualmente.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • El cumplimiento de las obligaciones financieras en Colombia genera un aumento del presupuesto público, con lo que diferentes regiones del país se estarán beneficiando al reducir brechas de carácter social, económico y físico. • Al Gobierno nacional le falta invertir más en educación al contribuyente para que obtenga más información y para aclarar dudas sobre el dinero recaudado en los diferentes periodos, y que el declarante pueda tener más conciencia a la hora de realizar los pagos. • Entre los años 2014 y 2018, la evasión de impuestos nunca dejó de ser una problemática, ya que al momento de realizarse el recaudo efectivo, este tenía gran peso sobre las finanzas públicas del país.
Aporte al problema	Aporta conceptos teóricos, evidencia con cifras y documentos sobre la evasión de impuestos en Colombia, contempla la normatividad sobre el tema, menciona las causas y consecuencias de esta problemática, expone actores involucrados, soluciones implementadas y recomendaciones para combatir la problemática.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Segunda referencia nacional consultada

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público	
Autores	Ricardo Bonilla, Rosario Córdoba, Alfredo Lewin, Oscar Darío Morales, Soraya Montoya, Guillermo Perry, Julio Roberto Piza, Miguel Urrutia, Leonardo Villar
Palabras Claves	Reforma tributaria, impuestos, sistema tributario, Dian, evasión, Ministerio de Hacienda
Justificación de la elección del documento	Las personas con más conocimiento de autoridad en el tema impositivo, a petición del Gobierno, conformaron una Comisión de Expertos para estudiar a profundidad el sistema tributario y discutir sobre sus problemáticas, entre ellas la evasión de impuestos, y arrojó como resultado el presente documento.
Hipótesis	Entre los objetivos de la Comisión está proponer reformas orientadas a combatir la evasión y elusión fiscales y a hacer el sistema tributario más equitativo y eficiente.
Resultados	Se destaca la recomendación de implementar herramientas para atacar la evasión fiscal y mejorar el recaudo en el Estado colombiano. Solo de forma enunciativa, relacionamos algunas de ellas: <ul style="list-style-type: none"> • Adoptar cambios procedimentales y de control que fortalezcan la capacidad de la administración tributaria para mejorar el control y reducir la evasión. • Aumentar el gasto en tecnología y sistemas de información. • Disminuir la complejidad en la administración del tributo. Hay diferentes bases, tablas de tarifas y porcentajes de retención que dificultan su entendimiento y cumplimiento. • Simplificar el tributo, unificando los diferentes sistemas existentes en uno que contenga menos deducciones especiales, descuentos y exenciones. • Establecer la imposibilidad de deducir como gastos o costos los pagos en efectivo por concepto de operaciones individuales en las cuales alguna de las partes intervinientes sea contribuyente de algún impuesto, con un valor igual o superior a 500 UVT⁶.
Aporte al problema	Entender la problemática y evidenciar alternativas de solución propuestas para atacar la evasión de los impuestos nacionales como lo son el IVA y la renta.

Fuente: Elaboración propia.

3.2 REFERENCIAS INTERNACIONALES

Tabla 4. Primera referencia internacional consultada

Estudios económicos de la Oede Colombia	
Autores	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Oede)
Palabras claves	Evasión tributaria, exenciones, sistema impositivo, equidad, desigualdad, bienestar
Justificación de la elección del documento	El documento presenta, desde la óptica de una organización internacional, un punto de partida frente a la problemática de la evasión impositiva en Colombia. Desde una posición técnica y siguiendo unos estándares internacionales, ante la posibilidad de ingreso de Colombia, la Oede realiza una serie de recomendaciones que permitirían corregir y/o mejorar los índices de evasión.

(Continúa)

6 Unidad de Valor Tributario.

Estudios económicos de la Ocde Colombia	
Recomendaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la evasión de impuestos mediante el fortalecimiento de la administración tributaria y el aumento de las sanciones. • Reducir la carga tributaria sobre la inversión para disminuir paulatinamente la tasa del impuesto a la renta empresarial, retirando de forma gradual el impuesto al patrimonio neto sobre las empresas y eliminando el IVA a la inversión. • Aumentar la progresividad del impuesto a la renta personal gravando los dividendos y eliminando las exenciones regresivas. • Realizar una reforma integral del sistema tributario para aumentar la equidad, el crecimiento y la recaudación. • Mantener el sólido marco de políticas macroeconómicas. • Aumentar la recaudación y construir un sistema impositivo más eficiente y justo.
Aporte al problema	Poner en evidencia la problemática de la alta evasión de impuestos nacionales en Colombia y plantear recomendaciones para revertir sus efectos, entre ellas el fortalecimiento de la administración tributaria, y un sistema impositivo más eficiente y justo. Dichas recomendaciones fueron relevantes al momento de plantear alternativas de solución durante la elaboración de la política pública.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Segunda referencia internacional consultada

Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe	
Autores	Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán
Palabras claves	Evasión fiscal en América Latina, brecha tributaria, sistema tributario, IVA, recaudo
Justificación de la elección del documento	Este documento se tomó como referencia gracias a su amplia investigación y análisis sobre la evasión fiscal.
Hipótesis	La evasión tributaria ha sido y es el principal obstáculo que enfrentan las finanzas públicas en los países de América Latina y el Caribe.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Hoja de ruta⁷ para abordar el fenómeno de la evasión fiscal y facilitar la movilización de recursos internos a nivel regional. La hoja de ruta tiene como estrategia abordar el fenómeno de la evasión tributaria y abarca tanto medidas de política tributaria tendientes a mejorar la estructura y efectividad de los sistemas tributarios, como también reformas administrativas para aumentar la capacidad de recaudo. Menciona los aspectos principales de la hoja de ruta junto con las tendencias recientes en materia de tecnologías de información y comunicación (TIC), nuevos modelos de negocios y digitalización (Gómez y Morán, 2020, p. 55). • Medición de la evasión fiscal en la región.
Aporte al problema	Esta investigación analiza al panorama que atraviesan varios países de la región sobre la evasión y aporta un marco teórico robusto frente a un conjunto de buenas prácticas y estrategias actuales que se podrían utilizar para enfrentar este desafío.

Fuente: Elaboración propia.

7 Hoja de ruta para abordar el fenómeno de la evasión fiscal y facilitar la movilización de recursos internos a nivel regional https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46301/S2000696_es.pdf

4. Programas públicos o soluciones ya implementadas

A continuación, se presentan algunas de las soluciones o programas públicos que ya se han implementado en Colombia para atacar la evasión.

4.1 MODERNIZACIÓN DE LA DIAN

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) emitió, mediante documento Conpes 3993 de 2020, concepto favorable para la creación del Fondo Dian para Colombia, patrimonio autónomo que se encargará de administrar los recursos para la modernización tecnológica de la Dian.

Dicha modernización está enfocada en la formulación de estrategias e instrumentos contra la evasión tributaria, lo cual requiere una Dian moderna con procedimientos simplificados. Se ha establecido que su proceso de transformación estará basado en los siguientes cuatro pilares:

- Transformación tecnológica.
- Transformación del talento humano.
- Cercanía con el ciudadano.
- Legitimidad y sostenibilidad fiscal.

El objetivo primordial del programa es el de optimizar los procesos y mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión tributaria, con el propósito de incrementar la recaudación del Gobierno nacional, así como mejorar el modelo de gobernanza institucional.

4.2 FACTURA ELECTRÓNICA

El modelo de facturación electrónica en Colombia se ha basado en gran medida en la retroalimentación que la Dian ha tenido de países como México, en donde la política tributaria es más fuerte, Chile, Brasil y Uruguay.

Este modelo ha buscado incorporar, desde el 2015, tecnologías novedosas en pro de cambiar las dinámicas comerciales, permitir a los empresarios una facturación ágil y proveer información sobre sus negocios, lo cual implica nuevas dinámicas de control. Además, incorpora la funcionalidad del documento soporte de pago de nómina, que permitirá a los sujetos obligados a su implementación reportar costos y deducciones por este concepto. De igual manera, se implementó el registro de

la factura electrónica como título valor para que los facturadores puedan registrar eventualidades como cambios de la titularidad de estos documentos.

En este sentido, con la facturación electrónica se desarrollan acciones de inspección más efectivas, dirigidas a detectar omisos e inexactos, con el fin de ampliar la base de declarantes y aumentar el recaudo de todos los impuestos.

4.3 CREACIÓN DE LABORATORIOS DE INFORMACIÓN

Este instrumento técnico es fundamental para contribuir a garantizar la seguridad tributaria y aduanera del país. Permite prevenir y controlar de manera eficiente el contrabando técnico de mercancías, la evasión y el ingreso al país de sustancias peligrosas que atentan contra el ambiente y la salud pública.

De igual forma, permite la identificación, la recolección y el procesamiento de la información contenida en los dispositivos de almacenamiento digital, con lo cual se determina un proceso de recolección, tratamiento y análisis de dicha información para detectar las posibles evasiones fiscales.

4.4 CREACIÓN DE NORMAS ANTIABUSO

Son disposiciones contempladas en el ordenamiento jurídico interno, tal como se mencionó en la sección 4.1, tendientes a contrarrestar las conductas abusivas que los contribuyentes suelen desplegar con el propósito de erosionar las bases imponibles y/o de hacerse a beneficios tributarios no dispuestos para ellos, o que en virtud de los convenios sobre doble imposición generan posiciones tributarias más benéficas.

Con este tipo de normas, se busca incorporar en la legislación tributaria nacional una herramienta que permita a la Dian recaracterizar las estructuras, las operaciones o la serie de operaciones abusivas y aterrizarlas a su realidad económica.

Entre las normas que buscan evitar la evasión fiscal está la Ley 2010 de 2019 que creó el impuesto de normalización tributaria, un impuesto complementario al impuesto sobre la renta y al impuesto al patrimonio, y cuya finalidad es que los contribuyentes del impuesto sobre la renta o regímenes sustitutos que tengan activos omitidos o pasivos inexistentes al 1 de enero de 2020 puedan normalizarlos y regularizarlos ante la Dian. De tal manera, únicamente pagarán el 15 % del valor del costo fiscal o de la liquidación que realice el propio contribuyente del activo, o del valor reportado en la última declaración de renta en el caso de los pasivos, sin que estos sean tomados por la Dian como renta líquida gravable y sin que su omisión o inexistencia dé lugar a sanciones por inexactitud.

PARTE 2: DESCRIPCIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA

1. Descripción del problema público

La evasión fiscal es una actividad ilegal y frecuente que se genera en algunos sectores económicos de nuestro país. Representa una importante pérdida en el recaudo tributario y que corresponde al 3,5% del PIB, limitando las finalidades de la administración pública.

A lo largo de los últimos años, el Ministerio de Hacienda ha aunado esfuerzos y ha encaminado su labor hacia el mantenimiento de las finanzas públicas colombianas. No podemos desconocer que la entidad ha desempeñado un papel importante dentro del panorama económico de la nación y ha hecho su mayor esfuerzo para que ingresos y gastos públicos compaginen de la mejor manera.

No obstante, se considera que, a pesar de sus esfuerzos, el Ministerio de Hacienda ha dirigido su atención a problemáticas y soluciones que no han garantizado resultados sostenibles a largo plazo. Lo anterior se puede evidenciar en el hecho de que, en tan solo veinte años, nuestro país ha atravesado doce reformas tributarias, las cuales han traído consigo implicaciones de carácter contributivo en busca de resarcir el déficit fiscal que se ha venido generando debido al aumento del gasto público.

Estos cambios producidos con cada una de las reformas tributarias presentadas, en su mayoría, han tratado generar un mayor recaudo y aumentar la base de contribuyentes obligados a declarar, son coyunturales y generalmente cubren los déficits. Sin embargo, han tenido un alcance a corto plazo y no atacan de fondo los problemas de inequidad y de ineficiencia.

De este modo, el mecanismo empleado por el Ministerio de Hacienda para garantizar los ingresos del erario se ha basado en la proliferación de nuevos impuestos, aumento de las tarifas de los actuales y un crecimiento constante de las actividades gravadas. La evasión de impuestos, una problemática descuidada y desatendida, hace que se “escapen” del sistema impositivo cerca de 47 billones de pesos anuales (al año 2019), valor que según los analistas representa cuatro veces el recaudo que se esperaba obtener con la expedición de la última reforma tributaria.

En ese sentido, vale la pena preguntarse y ser autocríticos en determinar si en realidad se necesitan más impuestos o si, más bien, se requiere con urgencia que los impuestos actuales sean cumplidos en mayor proporción o, en otras palabras, que los índices de evasión disminuyan.

Muchas son las causas de la evasión impositiva, entre ellas: i) la baja conciencia tributaria; ii) la alta percepción de desequilibrios en las cargas impositivas; iii) la ineficiencia e ineficacia de la administración tributaria; iv) la complejidad del sistema tributario; y v) el alto nivel de informalidad laboral y productiva. En ese orden de ideas, se está frente a un problema sistemático y profundo que requiere una atención en el mismo sentido.

2. Análisis de actores involucrados

Con el fin de describir de forma sintética el proceso de identificación de actores, podemos decir que el evasor es el núcleo central, que es la fuente u origen del problema, y como tal, guarda una relación directa con los demás actores identificados. Así, se encontró como actor a la sociedad civil, entendida como un grupo de personas diversas que actúan para incidir o verse afectadas por las decisiones públicas. Dentro de la sociedad civil, podemos encontrar al contribuyente, que es el sujeto pasivo de las obligaciones tributarias, los cuales pueden ser personas naturales o jurídicas.

Otros actores son los entes de control, resaltando el papel de la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, cuyo objetivo principal, en este caso, es proteger y tutelar los bienes jurídicos de la administración pública, de tal suerte que, por medio de la imposición de penas, sanciones o multas, se logre un efecto disuasivo general de la conducta de evasión.

Finalmente, encontramos como actores a las entidades del Gobierno, esto es, la Dian, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los cuales conforman un grupo sincronizado de instituciones que comparten como objetivo común su preocupación por la constitución de un presupuesto sólido para la nación. De ahí que, al proponerse alternativas de solución que incrementen los ingresos del país, este grupo de instituciones se verían beneficiadas en conjunto.

Por lo anterior, nuestro cliente, el Ministerio de Hacienda, es un ente rector que tiene como funciones la dirección y el desarrollo de la política económica y fiscal del Estado. De igual forma, resulta pertinente resaltar su alta capacidad de incidir en la problemática, pues al pertenecer a la rama ejecutiva del poder público, de cierto modo cuenta con iniciativa legislativa o, en otras palabras, tiene la facultad para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que este proceda a darles el respectivo trámite legislativo a las reformas que se propongan para atacar a la evasión. Para visualizar este análisis, se realizó una matriz en Excel (ver anexos).

Tabla 6. Cuadro de actores

MATRIZ DE ACTORES INVOLUCRADOS					
ACTOR INVOLUCRADO	CARACTERÍSTICAS ESTATUS O ROL DEL PROBLEMA	PERCEPCIÓN DEL ACTOR RESPECTO DEL PROBLEMA	INTERESES DEL ACTOR	CAPACIDAD DE INFLUIR	ACUERDOS O CONFLICTOS POTENCIALES
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) - Cliente	Es una persona de derecho, perteneciente a la rama ejecutiva encargada de: a) dirigir y desarrollar la política económica y fiscal del Estado, b) administrar y recaudar impuestos, rentas, entre otros y registrar su contabilización. Asimismo, promueve leyes, decretos y regulación en materia fiscal, tributaria y aduanera.	La evasión de impuestos afecta las finanzas públicas del país, en consecuencia, impide una correcta contabilización de los ingresos para utilizar en el gasto público y el desarrollo del país.	Disminuir en la menor cantidad posible la evasión, para que este fenómeno no incida en el recaudo. De ser así, se podría ejecutar de mejor manera la política económica, los planes, programas y proyectos de inversión social.	Alta: El Ministerio pertenece a la rama ejecutiva, interactúa constantemente con otros actores, administra y recauda los impuestos y lidera la iniciativa legislativa.	
Dirección de impuestos y aduanas nacionales (DIAN)	Es una unidad administrativa especial autónoma del orden nacional de carácter técnico y especializado, adscrita al MHCP. Entre sus responsabilidades podemos destacar: a) coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado y b) garantizar la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias.	La evasión de impuestos se ocasiona debido a una falta de cultura tributaria, a una violación de normas tributaria y el desconocimiento de los ciudadanos frente a sus obligaciones. Igualmente, muchas veces está unidad puede tener una baja capacidad institucional para dar respuesta.	Hacer un acopio de todos los recursos disponibles de la entidad, a fin de diseñar una estrategia que oriente adecuadamente las tareas de fiscalización hacia los principales focos de evasión, con el fin de producir resultados eficaces en términos de incremento del recaudo; así como las sanciones pertinentes entre los infractores.	Alta: La DIAN posee poder coercitivo, cuenta con una capacidad de articulación institucional junto con el apoyo de la sociedad para profundizar en las acciones de control e investigaciones a nivel nacional e internacional. Su modernización y fortalecimiento promovería un mayor nivel de recaudo.	El MHCP, DNP y DIAN conforman un grupo sincronizado de instituciones que comparten como objetivo común su preocupación por la constitución de un presupuesto sólido. De esta forma, al incrementar los ingresos del país estas se verían beneficiadas. Con respecto a los contribuyentes y sociedad civil, pueden llegar a presentarse conflictos desencadenados por la falta de confianza institucional o por la imposición de cargas adicionales, esta última con relación a los contribuyentes.
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Es un departamento administrativo de la rama pública que depende directamente de la Presidencia. Posee un carácter técnico para dirigir, coordinar y otorgar al Gobierno la información adecuada para la toma de decisiones. Tiene la misma categoría de los ministerios, pero no tiene iniciativa legislativa. Entre sus funciones: a) impulsa la implantación de una visión estratégica del país, la orientación y evaluación de las políticas públicas, el manejo y asignación de la inversión y la concreción de planes, programas y proyectos, y b) coordina, articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo, además orienta el ciclo de políticas públicas y la priorización de recursos de inversión.	La evasión fiscal constituye un impedimento al cumplimiento de los objetivos en torno a un presupuesto sólido para la ejecución de políticas públicas en el país. Así, cuando la evasión se produce, se afecta directamente el presupuesto general y los proyectos de inversión pública.	Desarrollar una correcta planeación, planificación y orientación del ciclo de las políticas públicas, priorizando los recursos de inversión. De esa forma, disminuir los índices de evasión promueve para una consolidación de un presupuesto sólido, que responda a los objetivos de gasto.	Alta: El DNP desde su capacidad técnica nutre de información y orienta la toma de decisiones relacionadas con el presupuesto general de la Nación, en donde el recaudo es fundamental para consolidar los ingresos del país. A su vez, acompaña a los actores institucionales en la construcción de soluciones frente a la problemática.	
Congreso de la República (Comisión Tercera - 17 Senadores y 29 Cámara)	Es la legislatura bicameral conformada por el Senado y por la Cámara de Representantes. Tiene como funciones principales: la representación de la nación, la dación de leyes, la permanente fiscalización y control político, orientados al desarrollo económico, político y social del país, así como la eventual reforma de la Constitución y otras funciones especiales y la función de legislar en materia tributaria es propia e indelegable del Congreso, en cuya cabeza se encuentra, por su naturaleza y por el papel que cumple en el seno de la democracia la representación política en su más genuina expresión.	La evasión fiscal es consecuencia de que las normas vigentes anteviasión no han sido efectivas. Sin embargo, no quiere imponer nuevas cargas contributivas a los distintos sectores y, en especial a los más vulnerables (no es popular). Este problema afecta la inversión social y el crecimiento de la economía.	Su interés puede ser diverso, al ser un órgano colegiado que representa a toda la nación. Para este actor, es necesario un efectivo recaudo para dar resultados en materia de inversión social, sin embargo, se enfrenta a intereses particulares, de grandes empresarios, a hacer atractiva la inversión extranjera y a no afectar la productividad del país. Por otro lado, hacer constantes reformas tributarias afecta su popularidad.	Alta: Los tributos tienen reserva de ley, la cual es la encargada de esta función legislativa.	Sus relaciones con otros actores es estrecha, pues es el centro de las discusiones frente a la problemática, así mismo, es el actor que tiene la capacidad de decidir desde la normativa.
Contraloría General de la República	Es el mayor órgano de control del Estado y le corresponde ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración a las entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. Sus funciones se concretan en tres labores: control macro, responsabilidad fiscal y auditorías.	La evasión fiscal corresponde a un daño patrimonial. Dicho daño puede dar lugar a responsabilidad fiscal del gestor fiscal comprometido, cuando en el proceso de responsabilidad se prueba que existió una conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre ésta y el daño. Entonces desde su papel, al haber evasión por parte de entidades del estado, ello impacta de forma negativa en la gestión de los recursos públicos, los cuales deben de realizarse de acuerdo a los principios de eficiencia, economía y equidad.	Vigilar la correcta gestión fiscal. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas. Revisar las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.	Alta: Ejercicio de poder para el control y de sanción.	Al ser un órgano de control con autonomía, no se evidencia ningún conflicto potencial.
Fiscalía General de la República	Pertenece a la rama judicial, con plena autonomía administrativa y presupuestal, cuya función está orientada a brindar a los ciudadanos una complicada y eficaz administración de justicia.	La justicia penal, aun cuando no es su finalidad, en la práctica se ha convertido en una vía coactiva de recaudo de la administración de impuestos con sus obligados, al ser evidentes los altos índices de fraude y evasión.	Coadyuvar por medio de la justicia penal a un recaudo de la administración de impuestos, con el propósito de reducir los altos índices de fraude y evasión.	Las facultades tiene un efecto disuasivo para generar cambios de conducta en la sociedad. Hace verificación forense de medios informáticos de la DIAN, a la de revisar e indagar la comisión de delitos fiscales.	La relación que tiene la Fiscalía con actores de recaudación de impuestos de delitos fiscales
Contribuyentes	Es la persona natural o jurídica que, gracias a su patrimonio, ingresos, entre otros, se encuentra obligada a soportar el pago de los tributos, como lo son las tasas, los impuestos y todas aquellas contribuciones especiales que financian al Estado. Entre sus obligaciones se encuentran: a) contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad, b) cumplir con obligaciones tributarias dentro del término legal y c) suministrar información requerida por las autoridades.	Percebe que el problema es distante a él, del cual no se siente responsable. Asimismo, hay una discrepancia entre el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el correcto funcionamiento del Estado. Existe una complejidad en la comprensión de la obligaciones impositivas, lo cual dificulta su cumplimiento.	Proteger sus intereses económicos individuales, frente a los generales. Propender que los impuestos sean equitativos y que estos se materialicen en inversión pública que contribuya al bienestar social.	Alta: Los contribuyentes pueden incidir desde su capacidad, poder económico y político y voluntad. Así se deberá analizar de manera individual cada contribuyente a la luz de estos criterios y así determinar su incidencia dentro del problema.	Es el sujeto pasivo de la obligación tributaria, por ende su participación es necesaria tanto desde una perspectiva colaborativa y de subordinación a la hora de cumplir sus obligaciones impositivas. Por otro lado, los conflictos están atados a los intereses económicos individuales frente a los generales.
Evasores	Aquel sujeto pasivo que teniendo en cuenta la obligación tributaria sustancial y/o formal no la cumple configurando de esa manera alguno de los supuestos de evasión.	El evasor tiende a no responder a sus obligaciones tributarias justificando su accionar en aspectos como: la inequidad y complejidad del sistema tributario; las extremadas cargas tributarias que se le imponen; la baja liquidez que posee, la cual puede ser utilizada en algún evento más importante y; finalmente, la poca comprensión de sus obligaciones. Además, percibe que tiene una baja probabilidad de ser detectado, abusando de la norma y convirtiéndolo en un hábito natural.	políticos individuales frente a los generales. Del mismo modo, se adapta al funcionamiento del sistema y a los vacíos jurídicos que existen, lo cual le permite aprovecharse de las fallas en el mismo. En ocasiones, puede apelar a la inequidad económica y su inconformidad frente al sistema para justificar la razón de su no pago, dado que si bien es una obligación impositiva, pueden existir más personas quienes poseen liquidez y capacidad	Alta: Los evasores poseen un poder económico colectivo. Lo anterior, debido a que, la evasión por parte de un solo individuo no es significativa, pero la concurrencia de varios sujetos en esta práctica, constituye un peso económico colocándolo en la agenda pública. Es el actor central del problema.	El evasor al ser el actor central de la problemática, guarda una relación directa con los demás actores estructurados en esta tabla, teniendo una incidencia negativa para todos estos.
Sociedad Civil	Grupo de personas diversas y agrupados de manera colectiva, los cuales actúan, para incidir o verse afectados por las decisiones públicas. Como características podemos encontrar: a) representar los intereses colectivos, b) participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, c) hace que los gobiernos rindan cuentas en relación con el cumplimiento de sus compromisos.	La sociedad civil tiende a no responder a sus obligaciones tributarias, y por el contrario, escuda su apego a la evasión, en los siguientes términos: a) los impuestos terminan en los bolsillos de políticos corruptos, de familiares y amigos, b) Los recaudos se malgastan en subsidios para quienes tienen más riqueza y poder, c) Las tasas de impuestos son demasiado altas, d) No hay justicia ni equidad en el recaudo, (quien tiene menos capacidad económica, contribuye igual que los poderosos), e) No hay un uso adecuado, ni correspondencia de los recursos recaudados, f) Complejidad de los formatos y normativa.	Propender por: que se reduzca y se sancione la evasión de impuestos, que el recaudo sea invertido de manera eficiente. Que sean equitativos los impuestos y que la comunicación e información entre actores sea clara.	Alta: Influye por medio peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias, que por medio de la rendición de cuentas o de procesos participativos de estos acudan a los organismos de control para que estos atiendan el problema. Del mismo modo, ejercen presión por medio de las diferentes plataformas, redes sociales y movilizaciones sociales, para que los temas toquen puntos dentro de la agenda política o sean atendidos por las instancias respectivas.	Toda la sociedad civil, posee la responsabilidad de contribuir al Estado con las obligaciones tributarias, si bien al igual que los contribuyentes, son sujeto pasivo de la obligación, sus conflictos están atados a los intereses económicos-individuales frente a los generales. No obstante, su participación es mucho más activa en el debate público y permiten que los temas se coloquen en la agenda pública. Finalmente, se benefician con las alternativas de solución, debido a que, una menor evasión de impuestos propende por una mayor inversión pública que contribuya al bienestar social.

Fuente: Elaboración propia

3. Árbol del problema

Teniendo en cuenta el gráfico 2 (anexo 1), se procede a describir las causas y los efectos identificados en la problemática de la alta evasión de impuestos en Colombia.

Las causas de la evasión van desde las de tipo económico hasta las consideradas de tipo sociológico o asociadas al comportamiento humano. La evasión como fenómeno carece de causas únicas, aunque la doctrina ha señalado, entre otras, 1) la falta de voluntad del contribuyente de cumplir con el deber constitucional de colaborar con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, 2) la ausencia de conciencia tributaria y la creciente corrupción, 3) confundir la evasión con la elusión, 4) el bajo o nulo control de la administración hacia cierto sector de contribuyentes y 5) la compleja regulación tributaria. De acuerdo con lo planteado, se pueden mencionar las siguientes causas expuestas en el árbol del problema (ver gráfico 2 en el anexo 2):

- Baja conciencia tributaria: Debido al desconocimiento de las obligaciones tributarias, al continuo pago de impuestos o al incumplimiento de las normas fiscales.
- Alta percepción de desequilibrios en las cargas impositivas: Basada en la falta de transparencia del sistema tributario y en la desconfianza que existe de las instituciones y autoridades políticas.
- Ineficiencia e ineficacia de la administración tributaria: Dada la desproporción entre las funciones de la administración tributaria y sus recursos, lo cual es conocido por los declarantes y, como consecuencia, aumenta la evasión, ya que la posibilidad de ser castigados tiende a ser baja.
- Complejidad del sistema tributario: Dado su dinamismo y dispersión normativa, las reglas tributarias no son claras.
- Alto nivel de informalidad laboral y productiva: En razón a los bajos niveles de salarios y a los altos niveles de desempleo como factores determinantes que generan economía informal y producen aceleración en la evasión. Así mismo, se realiza un alto número de transacciones en efectivo, lo cual impide gravar el impuesto, tal como ocurre en los sitios llamados ‘San Andresitos’.

Ahora bien, la evasión puede tener varios efectos que impactan las variables macroeconómicas de un país, hasta el comportamiento a nivel microeconómico de las familias o de las medianas y pequeñas empresas. Como principales consecuencias de la evasión fiscal para la economía y la sociedad, podemos destacar las siguientes:

- Una disminución en la capacidad de recaudo: La evasión le genera una pérdida de recursos importantes al Estado. Por consiguiente, es imperativo la necesidad de adoptar medidas que contrarresten su efecto, con el fin de equilibrar en materia social y económica la distribución de los recursos. Evidentemente, esto implica dificultades para la programación presupuestal, así como ausencia de resultados en materia de inversión estatal.
- Inequidad entre los distintos sectores de la sociedad: Se da privilegio económico al contribuyente evasor, lo que conduce a inequidad entre los que cumplen y los que no lo hacen, e incide en las condiciones económicas de los distintos sectores de acuerdo con las características particulares de cada entidad.

4. Análisis jerárquico de causas

Teniendo en cuenta el árbol del problema, se calificaron las causas en tres tipos: posibles, plausibles y accionables. Las primeras buscan explicar el problema; sin embargo, no son solucionables a corto plazo dadas las limitaciones en materia de recursos institucionales o de conocimiento. Las segundas se refieren a hechos que explican el problema, para las cuales se puede hacer algo, pero que no pertenecen a la competencia del cliente. Por último, las causas accionables son los factores que afectan el problema, para las cuales se puede hacer algo y sobre las cuales el cliente tiene competencia. Con el fin de aclarar las ideas y prever recursos de acción mediante su relevancia, se utilizó el método propuesto por Dunn (2004; ver tabla 7).

Tabla 7. Causas posibles, plausibles y accionables

Causas posibles	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos perversos a la informalidad. • Alta percepción de desequilibrios de las cargas impositivas. • Alto nivel de informalidad laboral y productiva. • Alto número de transacciones en efectivo.
Causas plausibles	<ul style="list-style-type: none"> • Altos niveles de corrupción del sistema tributario. • Desconfianza en las instituciones y autoridades políticas. • Bajo número de personal de recursos humanos. • Incumplimiento de normas fiscales. • Resistencia al continuo pago de impuestos.
Causas accionables (Cliente Ministerio de Hacienda y Crédito Público)	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento de las obligaciones tributarias. • Desigualdad en el tratamiento de personas naturales, sectores económicos y empresas (rango del contribuyente). • Débil planeación de las finanzas públicas. • Inseguridad jurídica. • Incorrecta rendición de cuentas. • Complejidad del sistema tributario. • Dispersión normativa.

(Continúa)

	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo personal capacitado para la fiscalización. • Inadecuada infraestructura y tecnología para la fiscalización. • Ineficiencia e ineficacia de la administración tributaria. • Baja conciencia tributaria.
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

5. Identificación del objetivo general y los objetivos específicos

Con base en el árbol del problema, se hizo la identificación de objetivos. Entre ellos podemos destacar:

- Objetivo general: Reducir la alta evasión de impuestos nacionales en Colombia.
- Objetivos específicos:
 - Fomentar la conciencia tributaria.
 - Fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración tributaria.
 - Equilibrar las cargas impositivas.
 - Aligerar el sistema tributario.
 - Reducir el nivel de informalidad laboral y productiva.

A continuación, en el anexo 2, se ilustra el árbol de objetivos (ver gráfico 3).

6. Identificar criterios de evaluación de alternativas de solución

Para la selección de la alternativa que más convenga con el objetivo de reducir la alta evasión de impuestos nacionales en Colombia, se usará el “método de criterios ponderados”. Así pues, la aplicación de este método exige la escogencia de un número plural de criterios con un respectivo porcentaje o valor que atiende a su incidencia de cara a determinar cuál de las alternativas es la más viable.

En otras palabras, se debe repartir el 100% de importancia entre el número de criterios escogidos, en lo que tendrá mayor porcentaje el criterio que sea más relevante para reducir la evasión de impuestos en Colombia. Para este ejercicio, se deben tener en cuenta los factores políticos, sociales, económicos y culturales, y en general, la mayor cantidad de variables que permean la realidad de la problemática, con el fin de ser muy precisos en los criterios a evaluar. Por supuesto, sin perder de vista los objetivos perseguidos con la acción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En ese orden de ideas, los criterios acordados conforme a las necesidades del Ministerio para hacer la evaluación de las alternativas son: viabilidad económica

y financiera, estabilidad, comunicabilidad, viabilidad política y simplicidad. Estos cinco criterios se escogieron tras evaluar la mayoría de los juicios propuestos en el Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas, con el propósito de no sesgar la visión imparcial sobre la alternativa a escoger, mientras se tuvieron en cuenta criterios como la eficiencia y la viabilidad administrativa para realizar la evaluación de alternativas.

Sin embargo, estos criterios no obtuvieron un peso de ponderación, puesto que se realizó una unificación al percibir que podían hacer parte de los criterios focales escogidos; la viabilidad administrativa se encuentra dentro del criterio de “simplicidad”, el cual enmarca la practicidad y las condiciones necesarias para su implementación. Por otro lado, la eficiencia se unificó con el criterio de “comunicabilidad”, toda vez que permite conocer qué tan efectiva fue la alternativa escogida al momento de ser comunicada. Aunado a lo anterior, se realiza una breve descripción de los criterios escogidos:

Viabilidad económica y financiera- Porcentaje 20 %: Es fundamental conocer la capacidad adquisitiva del Ministerio con el propósito de analizar si sus recursos se ajustan a la alternativa seleccionada. Si bien se reconoce que hay que realizar una inversión económica alta, es importante mencionar que el recaudo de los impuestos aumentará de forma proporcional, a fin de equilibrar en materia social y económica la distribución de los recursos y el alcance de los resultados de inversión estatal.

Estabilidad- Porcentaje 10 %: Este criterio busca que la alternativa seleccionada responda a los cambios externos potenciales sin que se afecten los objetivos propuestos del proyecto, a pesar de las circunstancias que se puedan llegar a generar.

Comunicabilidad- Porcentaje 25 %: Este criterio busca establecer si la alternativa de solución es fácil de entender, manipular y desarrollar para aquellos involucrados o no en el problema. Es fundamental la integración de funcionarios del Ministerio Hacienda, así como de otros actores que apoyarán las estrategias para reducir la evasión en Colombia, con el fin de lograr una efectividad con la alternativa de solución.

Viabilidad política- Porcentaje 25 %: Este criterio busca enmarcar si será necesario considerar lo estable o turbulento del ambiente político. Se trata de un tema importante para todos que influye directamente en la economía de las personas, y en el que se establecen intereses individuales por parte de ciertos actores, como legisladores, administradores públicos, políticos, sindicatos, empresas y personas naturales, entre otros. Si bien es una necesidad para el Estado, la alternativa seleccionada puede llegar a desarrollarse en un ambiente complicado o difuso dados los múltiples intereses y actores que rodean el problema. De este modo, otra variable a tener en cuenta es la popularidad de la alternativa seleccionada, toda vez que esto

incide en la aceptación o el rechazo de la política pública, lo cual es una obstaculización durante su ejecución y permanencia en el tiempo.

Simplicidad-Porcentaje 20%: Este criterio enmarca la facilidad y la practicidad que debe tener la alternativa para que el personal disponible puede ejecutar las actividades. No obstante, al tratarse de una problemática tan compleja, puede llegar a tener algunos obstáculos.

En ese sentido, dado que entre las causas están la baja conciencia tributaria, la percepción de desequilibrios en las cargas impositivas y la complejidad del sistema tributario, es fundamental que nuestra alternativa tenga en cuenta la “comunicabilidad”, por lo que le dimos un peso del 25 %, seguido de la “viabilidad política” (25 %) por tratarse de un tema crítico, a veces impopular, en el que se tocan intereses de varios actores, lo que hace fundamental evaluar si es posible desarrollar la alternativa en un ambiente político. Por su parte, analizamos la “viabilidad económica” y la “simplicidad” con 20%, considerando que aquello en lo que invierta nuestro cliente debe ser práctico de implementar; y, por último, la “estabilidad” tiene 10% porque necesitamos analizar que la alternativa pueda ser puesta en marcha a pesar de los cambios externos.

7. Identificación de alternativas

Luego de hacer un ejercicio de análisis detallado de la problemática, sus causas y sus efectos, y de los objetivos perseguidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se logró plantear las siguientes alternativas de solución que podrían reducir y/o disminuir la alta evasión de impuestos nacionales en Colombia.

A. CREACIÓN DE LA CÁTEDRA O MÓDULO ‘IMPUESTOS Y SOCIEDAD’, DICTADA DE FORMA OBLIGATORIA A LOS ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN BÁSICA SECUNDARIA Y UNIVERSITARIA

Esta cátedra de cultura tributaria para estudiantes de educación básica secundaria y universitaria consiste, principalmente, en sensibilizar a los estudiantes sobre la importancia de la cultura del pago de impuestos. Con esto, se busca que los jóvenes conozcan cuáles son sus deberes y derechos como ciudadanos; así cumplirán con sus obligaciones tributarias porque entenderán cuál es el uso que se les da a sus aportes y servirán como veedores de las inversiones públicas.

La cátedra se desarrollará en un curso virtual para los estudiantes de educación básica secundaria con un total de 24 horas. Para el caso de los estudiantes de educación superior, la cátedra se dictará en el primer semestre de todas las carreras

universitarias con igual intensidad horaria. Es importante resaltar que el fin último de esta alternativa será la generación de conciencia tributaria en las futuras generaciones, es decir, en los contribuyentes del futuro.

Dicho curso comprenderá ejes temáticos como:

- Derechos y obligaciones.
- Fundamentos jurídicos.
- Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto General de la Nación.
- Estructura del manejo de los recursos del Estado.
- Uso y aplicación de los recursos del Estado.
- Sistema Tributario colombiano.
- Administración de impuestos.
- Evasión, elusión y contrabando, y sus consecuencias.
- Generalidades del control social de la gestión pública.

B. MODELO PARA LA DETECCIÓN DE EVASORES DEL IVA SOPORTADO EN INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Esta alternativa de solución encuentra su fundamento en una experiencia exitosa internacional, que se busca trasladar al ámbito nacional. En ese sentido, es preciso destacar que la oficina de administración de impuestos de Noruega utiliza técnicas de análisis de datos y aprendizaje automático para ayudar en la selección de casos a inspeccionar o fiscalizar, y que una vez implementada, el porcentaje de inspecciones exitosas prácticamente se duplicó en relación con el proceso manual.

Esta alternativa emplea un algoritmo con datos históricos que, al operarse, predice la posibilidad de errores en cada declaración de IVA. Como resultado, a cada caso se le asigna un puntaje y los funcionarios tributarios comienzan a inspeccionar a los contribuyentes con los puntajes más altos. En suma, se trata de una herramienta tecnológica que filtra las declaraciones de IVA para indicar cuáles merecen ser inspeccionadas o, en otras palabras, cuáles tienen más probabilidades matemáticas de pertenecer a evasores y así dar inicio al proceso de fiscalización.

Entonces, esta herramienta hace más eficiente a la administración tributaria, toda vez que la fiscalización del IVA empezará a ser una tarea guiada por esta tecnología, que permitirá a los funcionarios ahorrar tiempo en la selección de posibles evasores, ya que esta función se delega al algoritmo. De igual modo, se considera que esta alternativa genera conciencia tributaria y reduce la informalidad productiva como consecuencia de una mayor probabilidad de ser descubierto por evadir el IVA.

Es importante destacar que el IVA es uno de los impuestos que mayor índice de evasión tiene junto al impuesto a la renta, de ahí que una alternativa que ataque de manera directa la evasión del IVA tendrá incidencia en un aumento del recaudo en los impuestos totales. Así, implementar el procesamiento de datos y la inteligencia artificial permitirá alcanzar los objetivos propuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

C. CREACIÓN DE UNA APLICACIÓN MÓVIL (APP)

Según el Digital 2020 Global Overview Report (Medina, 2020), el 69% de la población en Colombia tiene acceso a internet, es decir, al menos 35 millones de usuarios, cuyo 96% posee un teléfono celular de cualquier tipo y, de estos, el 93% tiene un *smartphone*. Esta es una oportunidad para acercarse a las personas a través de alternativas digitales como las *apps* que brinden soluciones amigables, diseñadas acorde a las necesidades y con una buena experiencia de usuario. Dado que la problemática de la evasión de impuestos en el país tiene entre sus causas el desconocimiento de las obligaciones tributarias, así como la percepción de un sistema tributario complejo y con alta dispersión normativa, una *app* es una buena alternativa para acercarse a millones de contribuyentes y evasores.

TributApp, la *app* que financiará nuestro cliente (Ministerio de Hacienda), será una solución digital cocreada con el cliente y los potenciales usuarios. Se basará en la sencillez y la simplicidad, pero será de gran impacto tanto para el usuario final como para combatir el problema de evasión en el país. Con TributApp, el usuario obtendrá un perfil con datos básicos de identificación y, así, podrá navegar por sus diferentes funcionalidades:

- a. Información sobre la normatividad vigente;
- b. Enlaces con videos cortos que explican el sistema tributario (contenido multimedia);
- c. Acceso a calculadoras, simuladores y/o liquidadores de sus impuestos;
- d. Acceso a formularios sugeridos para liquidación de impuestos.
- e. Actualización de RUT y descargue de certificaciones;
- f. Componente de “Mi Tributación”, en el que reposará información sobre pagos realizados y pagos vencidos, así como fechas claves de pago para evitar sanciones o multas. Este último componente estará atado a mensajes de texto o WhatsApp con recordatorios y mensajes con diseños basados en la economía del comportamiento para motivar el pago oportuno. Numerosos

estudios dan cuenta de que los agentes económicos sufren sesgos en la toma de decisiones. Un sesgo es un efecto psicológico, cognitivo, emocional, cultural o social que produce en los individuos una desviación en lo que percibe, que lo lleva a tomar decisiones irracionales, entre ellas las decisiones fiscales (Duek, 2018). Es por esto que los mensajes y recordatorios contemplarán sesgos que la economía del comportamiento ya ha evaluado en materia de evasión fiscal, así como incentivos no monetarios.

TributApp es una aplicación que ayuda a disminuir la alta evasión de impuestos nacionales, en la medida en que dos de las causas de la falta de cumplimiento en la tributación son la baja conciencia acerca del pago de los impuestos y la percepción de alta complejidad del sistema tributario.

Así mismo, a través de la *app* se hará una amplia difusión nacional acerca de las normas y una explicación fácil del sistema tributario, y se dispondrá de una atención en línea —con *chatbot* y/o asesores— para resolver cualquier duda de la ciudadanía, siempre motivándola al pago a tiempo de sus impuestos.

El público objetivo de la *app* es todo ciudadano que tenga un celular inteligente, con acceso a datos móviles, en particular jóvenes que desean aprender de manera sencilla acerca de las obligaciones tributarias; los adultos que requieren desde un RUT hasta la liquidación, y pasos para pagar sus respectivos impuestos; así como las mipymes que desean conocer cómo responder al tributo.

La *app* contará con un plan de promoción y publicidad en canales nacionales, radio, prensa, vallas y redes sociales institucionales para invitar a las personas a que descarguen la herramienta y la usen. Se realizarán alianzas con centros educativos (colegios, centros de formación tecnológica y universidades) para que se difunda entre los estudiantes el uso de la *app*, así como con Cámaras de Comercio para que los empresarios aprovechen esta herramienta y sus contenidos. Otro aspecto fundamental de *TributApp* es que es una aplicación con una interfaz simple, intuitiva, con navegación simple *online* y *offline*, y actualizaciones periódicas de gran utilidad para los usuarios, donde el “voz a voz” es importante para lograr una expansión en el país.

D. CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN MASIVAS A NIVEL NACIONAL

La evasión de impuestos en Colombia es un tema crucial que afecta el desarrollo del país. Es fundamental una campaña publicitaria que visibilice el problema y lo asocie a sentimientos o emociones entre los contribuyentes que aportan al bienestar de toda una sociedad (por ejemplo, la vergüenza para quienes evaden su responsabilidad

fiscal). Con el objetivo claro de la campaña, se procederá a definir al máximo detalle el público (*target*), a fin de identificar correctamente la audiencia. La clave será segmentar dicha audiencia para responder a su interés con mensajes claros, cortos y contundentes. Posteriormente, se definirán los medios para alcanzar los segmentos, ya sea redes sociales, *email marketing*, blogs o mensajes masivos a través de radio, televisión en horario triple A y publicidad en exteriores (paraderos, buses, etc.).

El diseño de la campaña estará basado en las causas directas de la evasión y se complementará con una prueba de concepto con grupos focales para tener la retroalimentación de las personas, a fin de que logre el impacto deseado. Así mismo, se tendrán en cuenta las buenas prácticas de campañas realizadas con el mismo objetivo en el ámbito nacional o internacional. La campaña buscará, en primera instancia, crear conciencia en la población objetivo, que se sienta atraído por ella. Esta no será una campaña fugaz y “de moda”, sino que será permanente, en busca de compartir valores comunes y así generar cambios de comportamiento.

A su vez, se hará publicidad de las condenas por delitos fiscales en espacios televisivos, con el propósito de demostrar que la justicia actúa y que aquel que evade es sancionado por la comisión del delito. Esta campaña será permanente y de carácter institucional, razón por la cual se realizará de la mano de la Dian y la Fiscalía.

Para implementar esta alternativa, resulta necesario diferenciarla de los escándalos que se han dado en esta materia a nivel internacional, que carecen de la participación del Estado en la medida en que son divulgados por agentes privados cuya finalidad es comercial (por ejemplo, los escándalos de personalidades como Lionel Messi, Shakira Mebarak y el rey emérito Juan Carlos I de España, entre otras).

En este sentido, con fundamento en las normas constitucionales y en instrumentos del derecho internacional, la Corte Constitucional ha establecido que, en el marco del principio de publicidad, cuando se adopta una decisión judicial, existe un deber en cabeza de los funcionarios “*de comunicar, dar a conocer y divulgar a la opinión pública o a la comunidad en general, el contenido y los efectos de sus decisiones*”. Bajo este entendido, indica la Corte que el principio de publicidad lleva a que la comunidad haga efectivo “*su derecho a ejercer el control y vigilancia de las actuaciones públicas y a la memoria histórica de un hecho*”.⁸

Así, la alternativa de la publicidad de las condenas por delitos fiscales solo será procedente cuando exista una decisión judicial, sin abordar etapas preliminares del proceso penal como las de investigación o indagación, con el fin de garantizar los

8 Corte Constitucional de Colombia. (2008, 24 de enero). Sentencia T-049/08. (Marco Gerardo Monroy Cabrera, M.P.).

derechos al debido proceso, a la privacidad y a la presunción de inocencia, entre otros que son violentados de manera habitual por los medios de comunicación en el marco de estos procesos.

En este contexto, la alternativa tiene, entre otros, el propósito de generar sentimientos de miedo, rechazo e indignación en el público en relación con la comisión de este tipo de delitos. Adicionalmente, busca fortalecer el nivel sancionatorio en la medida en que enaltece el sentido de prevención general propio de toda pena; es decir, por medio de esta alternativa se coadyuva al sentido de prevención general de la pena al enviar a la sociedad el mensaje de que unos hechos constituyen un delito y que el Estado, a través de los jueces, impone de manera efectiva la sanción a quien, tras un proceso con todas las garantías, es considerado culpable de evadir.

En ese orden de ideas, el objetivo final será informar, persuadir y generar recordación para que los evasores paguen sus obligaciones.

E. CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA EN TÉCNICAS DE FISCALIZACIÓN A LOS FUNCIONARIOS DE LA DIAN

Con el propósito de fortalecer la administración de impuestos y el Área de Fiscalización de la entidad, se plantea la alternativa de capacitar a contadores y a abogados encargados de esta función en técnicas modernas de fiscalización. Lo anterior tiene fundamento en que los contribuyentes con sus grupos de asesores se modernizan constantemente en técnicas contables, aplicación de las normas tributarias y uso de vehículos jurídicos para evitar ser descubiertos en posibles supuestos de evasión. Ante esta situación, los funcionarios de la Dian, en ejercicio de sus ocupaciones diarias, comúnmente no cuentan con el tiempo para actualizarse y estar a la vanguardia sobre nuevas técnicas de evasión.

Así las cosas, se plantea brindar la capacitación necesaria al personal de la administración de impuestos con el firme propósito de actualizarlos y potenciar sus conocimientos sobre el proceso de fiscalización tributaria, lo cual en últimas contribuye a mitigar una de las causas de la problemática de “ineficiencia e ineficacia de la Dian”: no hacer nada.

Conforme a la complejidad de la problemática y de los diversos actores que interactúan en ella, de forma consciente no hacer nada representa una posibilidad entre las alternativas de solución. No obstante, esta podría llegar a ser tomada como una línea base o de referencia del antes y el después de la implementación de la alternativa ganadora. Esto es debido a que, con esta, se podrán comprobar los efectos, los comportamientos y los posibles cambios que se puedan llegar a presentar en la política dentro del análisis costo-beneficio. En ese sentido, de no hacer nada se

establece que se continuaría con una pérdida de recursos del erario que se estima entre el 3 % y el 3,5 % del PIB anual, lo que equivaldría a 30 billones de pesos anuales.

De optar por esta alternativa, deberá contemplarse el despliegue de políticas públicas y/o programas que pretendan salvaguardar las finanzas públicas por otros frentes. Sin embargo, en la situación actual del país, se hace mucho más complejo dejar la problemática de la evasión de impuestos nacionales sin ser atendida.

8. Evaluación de alternativas

Para la selección de la alternativa que más convenga con el objetivo de reducir la alta evasión de impuestos nacionales en Colombia, se usará el “método de criterios ponderados”. Así pues, la aplicación de este método exige la escogencia de un número plural de criterios con un respectivo porcentaje o valor que atiende a su incidencia de cara a determinar cuál de las alternativas es la más viable.

En otras palabras, se debe repartir el 100 % de importancia entre el número de criterios escogidos, en lo que tendrá mayor porcentaje el criterio que sea más relevante para reducir la evasión de impuestos en Colombia. Para este ejercicio, se deben tener en cuenta los factores políticos, sociales, económicos y culturales, y en general, la mayor cantidad de variables que permean la realidad de la problemática, con el fin de ser muy precisos en los criterios a evaluar. Por supuesto, sin perder de vista los objetivos perseguidos con la acción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En ese orden de ideas, para definir la mejor solución, se hizo una evaluación a partir de los puntos de vista cuantitativo y cualitativo, contrastando cada una de las seis alternativas de solución con los criterios de decisión ya descritos, a saber: viabilidad económica y financiera, estabilidad, comunicabilidad, viabilidad política y simplicidad. Así, se realizaron dos matrices como se observa a continuación:

Tabla 8. Evaluación de alternativas

Criterio / Alternativa	Viabilidad económica y financiera	Estabilidad	Comunicabilidad	Viabilidad Política	Simplicidad	Total
%	20%	10%	25%	25%	20%	100%
Cátedra	(3*0.20)	(3*0.10)	(4*0.25)	(4*0.25)	(2*0.20)	3,3
Inteligencia Artificial	(2*0.20)	(5*0.10)	(3*0.25)	(4*0.25)	(4*0.20)	3,45
Capacitación especializada	(2*0.20)	(4*0.10)	(4*0.25)	(3*0.25)	(3*0.20)	3,15
Campañas de sensibilización	(2*0.20)	(3*0.10)	(3*0.25)	(4*0.25)	(4*0.20)	3,25
APP	(3*0.20)	(5*0.10)	(5*0.25)	(4*0.25)	(4*0.20)	4,15
No hacer Nada	(5*0.20)	(1*0.10)	(1*0.25)	(3*0.25)	(3*0.20)	2,7

Criterio / Alternativa	Viabilidad económica y financiera	Estabilidad	Comunicabilidad	Viabilidad Política	Simplicidad	Total
Cátedra	A	A	A	R	R	3
Inteligencia Artificial	A	A	NA	A	A	4
Capacitación especializada	A	R	A	R	R	2
Campañas de sensibilización	A	A	A	A	A	5
APP	A	A	A	A	A	5
No hacer Nada	R	R	R	A	NA	1

Fuente: Elaboración propia.

En esta primera matriz de tipo cuantitativo, se calificó de uno a cinco cada una de las alternativas frente a los criterios de decisión, siendo cinco la mejor calificación para una alternativa recomendable. Lo que resultó del ejercicio es que las alternativas basadas en el uso de la tecnología, como la *app* y el uso de la inteligencia artificial, alcanzaron los mejores resultados totales de 4,15 y 3,45, respectivamente. Lo determinante en esta calificación radicó en que ambas tuvieron calificaciones altas en estabilidad, viabilidad política y simplicidad, tres criterios fundamentales para la futura implementación. Si bien es cierto que no tuvieron las mejores calificaciones en viabilidad económica, es natural que este tipo de soluciones requieran inversiones grandes para ponerlas en marcha.

La peor calificada, con un puntaje de 2,7, fue la alternativa de no hacer nada, que si bien en términos de viabilidad económica y financiera alcanzó la calificación máxima de 5 puntos, la estabilidad y la comunicabilidad fueron mínimas, lo que la rezagó al último lugar.

Para contrastar este primer resultado cuantitativo, se procedió a evaluar cada una de las alternativas, pero desde una mirada cualitativa. Así, para afirmar o no la pertinencia de las alternativas frente a cada criterio, se calificaron con “aprueba” (A), “reprueba” (R) o “no aplica” (NA). Al final, a cada (A) se le asignó un peso de un punto para facilitar la calificación de la alternativa. De este modo, la alternativa con la calificación más alta será la que apruebe todos los criterios, dando como resultado una nota de 5. El resultado de esta evaluación arrojó que las dos alternativas tecnológicas, es decir, la *app* y la inteligencia artificial, alcanzaron los puntajes más altos de 5 y 4, respectivamente.

Cabe precisar que la alternativa de inteligencia artificial tuvo una calificación de (NA) en comunicabilidad, es decir, ni (A), ni (R), pues consideramos que el alto componente tecnológico que esto implica requiere un esfuerzo para que se entienda y se manipule por parte de quienes pondrán en marcha la solución y es una condición *sine qua non* para que se materialice. Así las cosas, esta alternativa va a requerir proveedores expertos en análisis de datos y aprendizaje automático, quienes deberán dejar la capacidad instalada en la entidad competente que defina el cliente, de manera que los funcionarios desarrollen habilidades para utilizar la herramienta, identifiquen a los evasores, inicien los correspondientes procesos de fiscalización y así se contribuya a una administración tributaria más eficiente.

En conclusión, una vez sometidas las alternativas a dos tipos de evaluación, se encontró de manera consistente que la *app* y la inteligencia artificial son las soluciones que cumplen con más criterios para contrarrestar el problema de la alta evasión de impuestos nacionales en Colombia. Visto que ambas alternativas se basan en

el uso de la tecnología y que una es más de tipo preventivo/informativo (*app*) y la otra es de identificación de evasores para su respectiva fiscalización, como grupo consultor proponemos a nuestro cliente (el Ministerio de Hacienda y Crédito Público) que se defina la solución como **TribuTech**, que significa la tecnología al servicio de la tributación en Colombia con dos componentes: **TributApp** y la estrategia de la inteligencia artificial.

9. Recomendación

El FMI (2018) señala que *“los países pueden ahora combatir la evasión fiscal con soluciones digitales”* y que *“los gobiernos siguen ese camino y usan herramientas digitales para gestionar la política tributaria y de gastos, administrar las finanzas públicas y prestar servicios públicos. Con más información, los gobiernos pueden establecer mejores sistemas, además de diseñar e implementar mejores políticas”*. En este sentido, la recomendación que se realiza está encaminada a combinar dos de las alternativas señaladas más arriba, pues con ambas se pretende resolver varias de las causas analizadas en el árbol del problema, a saber: la baja conciencia tributaria; la ineficiencia e ineficacia de la administración; y la complejidad del sistema tributario.

Así, la recomendación se encamina a una política pública que incentive el pago de los tributos, fortalezca a la Dian, genere conciencia tributaria y se encuentre a la vanguardia en el uso de herramientas tecnológicas. Nuestra propuesta se denomina **TribuTech**, alternativa conformada por la combinación de dos componentes, así: a) Componente 1. Inteligencia artificial para detectar evasores de IVA y facilitar el proceso de selección de los casos a fiscalizar; b) Componente 2. Una aplicación a la que llamaremos **TributApp** que pretende, de manera gratuita, alcanzar una amplia cobertura nacional para dar a conocer a toda la población sus obligaciones tributarias, así como explicar de manera sencilla todo lo relacionado con el sistema tributario y sus normas. Con estas soluciones combinadas, no solo se busca identificar y fiscalizar a los evasores de impuestos, sino también que todas las personas conozcan de la tributación, las normas y así puedan cumplir oportunamente con sus obligaciones.

La implementación de la recomendación que busca contribuir a la reducción de evasión de impuestos tardará dos años y medio, de la siguiente manera: medio año en la estructuración del problema y dos años en el diseño de la solución **TribuTech** y sus dos componentes, que incluyen el uso de inteligencia artificial más una *app*.

Nuestra propuesta está enfocada en la consecución de los objetivos específicos planteados, en particular fortalecer a la administración de impuestos, en este caso,

por medio del uso de inteligencia artificial, así como generar conciencia tributaria y favorecer el entendimiento del sistema tributario por medio de la *app*.

Se dice que en los tiempos de crisis se generan los cambios más estructurales y determinantes; que las situaciones de necesidad llevan a considerar aquellas posibilidades que antes no se tenían en cuenta. Hoy, se percibe que es hora de afrontar las finanzas públicas desde una perspectiva distinta, que proporcione soluciones a corto y a largo plazo.

10. Plan de Implementación

Teniendo en cuenta que nuestra política pública pretende incentivar el pago de los tributos y facilitar el monitoreo y el control del recaudo soportado en el uso de tecnologías digitales, es importante dar respuesta a las preguntas de qué, cuándo, cómo y quién en la implementación de sus dos componentes **TribuTech** y **TributApp**.

Para la implementación de **TribuTech**, se definieron cinco actividades que fueron estructuradas para iniciar en julio del 2021, de forma que se puedan implementar en marzo del 2023. Su financiación se hará con los recursos propios del Ministerio de Hacienda pertenecientes a los gastos de funcionamiento correspondientes al rubro C-1305-1000-1 - APOYO AL FONDO DIAN PARA COLOMBIA NACIONAL.

Actividades y responsable:

1. Realizar la recopilación, consolidación y segmentación de información histórica del contribuyente, desde julio del 2021 hasta diciembre del 2021. La Dian será la responsable de esta actividad y debe revisar sus bases históricas de información: recopilarla, consolidarla y segmentarla para enviarla a los desarrolladores.
2. Adquirir herramientas de analítica de datos (Big Data). Esta actividad se realizará entre enero y febrero del 2022. Su implementación estará en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que dotará de herramientas de analítica de datos a la Dian.
3. La Dian se encargará de la instalación de herramientas de analítica de datos (Big Data), desde marzo hasta mayo del 2022.
4. La implementación de herramientas de analítica de datos (Big Data) se realizará desde junio del 2022 hasta marzo del 2023. La Dian, en compañía de expertos, define los parámetros del algoritmo sobre inteligencia artificial y configura todos los desarrollos de Big Data en los servidores y/o computadoras que van a correr el procedimiento, probar conexiones y funcionalidades.

5. Respecto a la generación de resultados, por medio de esta aplicación la Dian podrá empezar a obtener registros e informes que corroboren la información de los evasores para su posterior fiscalización y sanción. Este proceso se realizará de abril a junio del 2023.

Para la implementación de **TributApp**, se definieron siete actividades, que se ejecutarán en cabeza del Ministerio de Hacienda y que fueron estructuradas para iniciar en julio del 2021, de tal suerte que se puedan implementar al 100% en enero del 2022. Se financiarán con los recursos propios del Ministerio de Hacienda pertenecientes a los gastos de funcionamiento correspondientes al rubro C-1399-1000-4 - FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE SERVICIOS TIC EN EL MHCP.

Actividades:

1. Diseñar la aplicación móvil. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe crear y diseñar el boceto de la aplicación teniendo en cuenta los diferentes componentes y la configuración. Esto lo realizará a partir de julio del 2021 hasta octubre del 2021.
2. Sincronizar la información. De octubre a diciembre del 2021, la Dian debe revisar sus bases de información y facilitarlas al Ministerio para sincronizar la aplicación. Así mismo, debe suministrar formularios sugeridos para la liquidación de impuestos. El Ministerio de Hacienda realizará un grupo focal que retroalimente y evalúe el contenido y el uso de la aplicación, tomando en cuenta que su funcionamiento debe ser universal y accesible para todos los colombianos. Además, debe capacitar al equipo encargado de actualizar y configurar la *app*. Esta implementación se hará en las siguientes tres actividades entre enero y febrero del 2022:
 - Realizar una prueba piloto.
 - Contratar un equipo que se encargue de actualizar y hacer un seguimiento a la aplicación.
 - Implementar la aplicación.
3. Lanzar la aplicación por medios televisivos. Durante febrero y marzo del 2022, el Ministerio de Hacienda se contactará con la Agencia Nacional de Televisión para diseñar e implementar el espacio televisivo que difundirá y dará a conocer la aplicación.
4. Promocionar en redes sociales y medios de difusión. Desde marzo hasta diciembre del 2022, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará las publicaciones, su temporalidad y su finalidad a partir de la segmentación de

edades, con el fin de dar a conocer la aplicación y su utilidad, y motivar a la ciudadanía para que la use⁹ (ver anexo 3).

11. Elaboración del cronograma de implementación

Con base en el Plan de Implementación, en el que se estructuró el seguimiento a las actividades, la entidad encargada y las fechas puntuales, se anexa el cronograma que contempla un horizonte de implementación de dos años: seis meses en el desarrollo del arte del problema, y un año y medio para la implementación de una política pública encaminada a reducir la evasión en Colombia (ver anexo 4).

12. Plan de Monitoreo

En el ciclo de las políticas públicas, el monitoreo y la evaluación representan la fuente principal de información para el ajuste de una política pública en todas sus fases: preparación, agenda pública, formulación e implementación. Así mismo, son herramientas de gestión pública que le permiten a la administración orientar su accionar hacia resultados, identificando avances, fortalezas, debilidades y logros alcanzados en el ejercicio de una política.

Con el fin de lograr un ejercicio actualizado y constante, se establece la necesidad de hacer un seguimiento semestral a efectos de analizar el estado de avance en sus acciones, identificar de forma oportuna retrasos o dificultades, y definir medidas correctivas cuando haya lugar.

El Plan de Monitoreo y Evaluación estructurado para el presente trabajo, por efectos prácticos, fue desarrollado en un cuadro Excel, de tal suerte que para ver su detalle se invita al lector a consultar el archivo adjunto (ver anexo 5). Sin embargo, a continuación, se realiza un breve resumen de los indicadores estructurados:

Indicadores de gestión o proceso: Teniendo en cuenta que la política pública realiza grandes esfuerzos para que los objetivos y las metas fijadas sean alcanzadas, en la presente política se proponen los siguientes indicadores:

1. Porcentaje de información histórica recopilada, consolidada y segmentada de los contribuyentes.
2. Número de descargas de la **TributApp**.

9 Si bien esta política tiene un horizonte de tiempo de implementación de dos años y medio, lo ideal es que la aplicación se continúe difundiendo después.

3. Número de la ponderación de las encuestas realizadas sobre la amigabilidad o comprensión de la *TributApp*.
4. Porcentaje de avance de la implementación del modelo de inteligencia artificial.
5. Porcentaje de implementación de la aplicación.

Indicadores de producto: Teniendo en cuenta que estos indicadores permiten medir la efectividad de la acción para la presente política pública, se proponen:

1. Aumento porcentual de casos identificados como evasión fiscal.
2. Tasa de fiscalización del modelo de detección del IVA (casos identificados/casos efectivamente fiscalizados).
3. Número de procesos de fiscalización que concluyen con condenas en firme.
4. Número de solicitudes o interacciones generadas a través de la *TributApp*.

Indicadores de resultado e impacto (*outcome*): Teniendo en cuenta que estos indicadores hacen referencia a los fines últimos de la política pública, es decir, a las consecuencias de la acción, para la presente política se propone el siguiente:

- Reducción porcentual de la evasión fiscal en los impuestos nacionales. Se establece como único indicador, ya que permitirá evidenciar los cambios que se generen con la implementación de la política pública.

Indicadores de impacto: Teniendo en cuenta que estos indicadores pretenden evidenciar las consecuencias no intencionadas de la implementación de la política, para la presente política pública se proponen los siguientes:

1. Tasa de aumento en el empleo formal.
Se establece este indicador porque si bien es cierto que la implementación de la política pública propuesta no busca incidir directamente en la formalización del empleo, sí es cierto que ejercer un mayor control fiscal sobre el ejercicio de los contribuyentes puede tener como consecuencia no intencionada el aumento del empleo formal, ya que aquellos que estaban evadiendo son persuadidos a que regularicen su situación para que así no los sancione la administración.
2. Tasa de aumento de personas condenadas por los delitos de evasión fiscal.

Nuestra política tiene como objetivo general reducir la alta evasión de impuestos nacionales de Colombia, pero no pretende establecer o modificar tipos penales; por ende, no tiene como fin u objetivo que en el marco de la reducción de dicha evasión se prive de la libertad a los contribuyentes que incurrieron en esta conducta.

En este sentido, es importante recordar que en Colombia encontramos tres tipos penales que pretenden sancionar la comisión de conductas punibles relacionadas con este tema. De igual forma, resulta pertinente resaltar que el ejercicio del *ius puniendi* del Estado se encuentra establecido como la última medida, es decir, solo se recurre al derecho penal cuando no hay otra forma de tutelar el derecho que pretende proteger, en este caso, la administración pública.

Finalmente, como se enunció al comienzo de este numeral, en el cuadro de Excel (ver anexo 5) se aprecian los indicadores, a qué componente, actividad o producto de la cadena de valor responden, y el contraste que se hará de estos con la línea base y las metas de monitoreo para evaluar la efectividad de la política.

13. Plan de Evaluación

Respecto al proceso de evaluación (ver anexo 6), se prevé la realización de evaluaciones que se llevarán a cabo de forma anual, con el fin de identificar los productos generados en el desarrollo de la política, así como los resultados relacionados. Se ejecutarán al menos cuatro evaluaciones de este tipo para analizar el cumplimiento de metas y la sostenibilidad de los resultados, dando inicio en el año 2022.

Estas evaluaciones serán realizadas por personal especializado perteneciente al Ministerio de Hacienda. Los resultados facilitarán la identificación de nuevos posibles arreglos institucionales o de ajustes requeridos para la consolidación del modelo de gestión. Dado que toda política está sujeta al control social, esta política pública requiere la participación de una ciudadanía activa que esté presente tanto en su desarrollo como en los procesos de evaluación, monitoreo y mejora continua. La evaluación de esta política deberá, a través de los indicadores de fortalecimiento, medir su desempeño en la satisfacción de ciudadana y en organizaciones públicas y privadas involucradas en los beneficios derivados de las intervenciones acordadas y de los instrumentos y las acciones de la política.

En este orden de ideas, el monitoreo y la evaluación constituirán una de las principales herramientas para lograr los objetivos planteados, por cuanto orientarán

los programas, los proyectos y las acciones diseñados y ejecutados desde el Estado hacia la solución concreta de la problemática que nos ocupa. En consecuencia, las actividades de evaluación del programa se centran en cuatro componentes principales, a saber:

Componente 1: Evaluación de resultados

- Este componente busca analizar sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas, con el fin de buscar mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados.
- **Rol del evaluador:** Discutir con el equipo evaluador las conclusiones y publicar y promover la difusión de los resultados de la evaluación.
- **Responsable:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- **Presupuesto asignado:** El presupuesto será asignado por el Ministerio de Hacienda mediante gastos de funcionamiento correspondientes al rubro C-1399-1000-4 - FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE SERVICIOS TIC EN EL MHCP.

Componente 2: Evaluación de indicadores:

- Este componente se encarga de analizar, mediante trabajo de campo, la pertinencia y el alcance de los indicadores del programa para el logro de los resultados.
- **Rol del evaluador:** Contribuir al análisis de la información recaudada.
- **Responsable:** Dian.
- **Presupuesto asignado:** Recursos propios del Ministerio de Hacienda pertenecientes a los gastos de funcionamiento correspondientes al rubro C-1305-1000-1 - APOYO AL FONDO DIAN PARA COLOMBIA NACIONAL.

Componente 3: Evaluación de procesos:

- Este componente busca analizar, mediante trabajo de campo, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
- **Rol del evaluador:** Llevar a cabo visitas de campo y realizar entrevistas.
- **Responsable:** Dian.

- **Presupuesto asignado:** Recursos propios del Ministerio de Hacienda pertenecientes a los gastos de funcionamiento correspondientes al rubro C-1305-1000-1 - APOYO AL FONDO DIAN PARA COLOMBIA NACIONAL.

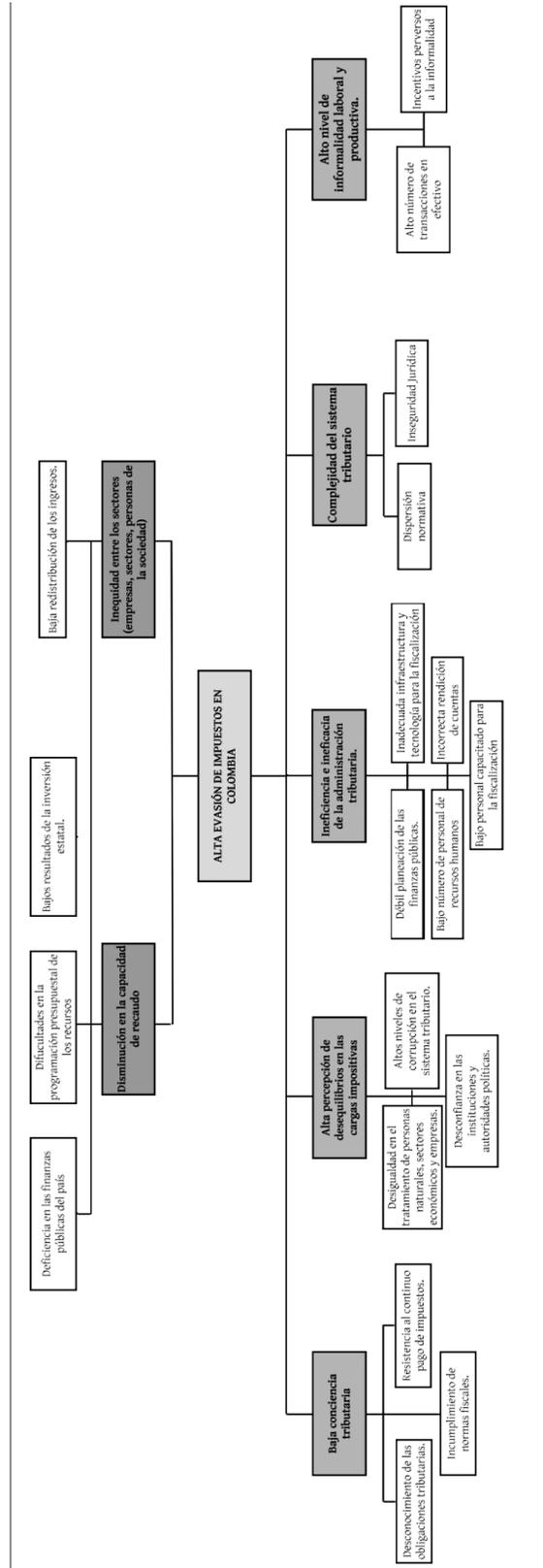
Componente 4: Evaluación de impacto:

- Con este componente se busca identificar, con metodologías rigurosas, el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuibles a la ejecución del programa.
- **Rol del evaluador:** Determinar el objeto e identificar los usos esperados de la evaluación.
- **Responsable:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- **Presupuesto asignado:** Recursos propios del Ministerio de Hacienda pertenecientes a los gastos de funcionamiento correspondientes al rubro C-1399-1000-4 - FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE SERVICIOS TIC EN EL MHCP.

ANEXOS

Anexo 1

Gráfico 2. Árbol del problema



Fuente: elaboración propia.

Anexo 3. Matriz de implementación

Actividad	¿Quién la implementa?	¿Cómo la implementa?	¿Cuándo la implementa?	¿Dónde se implementa?	Fuente de Financiación
TributApp Recopilación, consolidación y segmentación de información histórica del contribuyente. Adquisición, configuración e implementación de herramientas de análisis de datos (Big Data). Definición, construcción e implementación de inteligencia artificial.	El Ministerio de Hacienda junto con la DIAN.	La DIAN debe revisar sus bases históricas de información: recopilarla, consolidarla y segmentarla para ser enviada a los desarrolladores. El Ministerio de Hacienda dota de herramientas de analítica de datos para la DIAN. La DIAN hace la instalación y configuración de las herramientas en su infraestructura tecnológica. La DIAN en compañía de expertos define los parámetros del algoritmo sobre inteligencia artificial.	De julio a noviembre del 2021. De noviembre a marzo del 2022 De marzo a diciembre de 2022.	En la DIAN.	Recursos propios del Ministerio de Hacienda pertenecientes a los Gastos de Funcionamiento correspondiente al rubro C-1305-1000-1 - APOYO AL FONDO DIAN PARA COLOMBIA NACIONAL
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	El Ministerio debe crear y diseñar el boceto de la aplicación teniendo en cuenta los diferentes componentes y configuración.	De julio a octubre de 2021.		
	El Ministerio de Hacienda junto con la DIAN.	La DIAN debe revisar sus bases de información y facilitarla al Ministerio para sincronizarla a la aplicación. Asimismo, debe suministrar formularios sugeridos para la liquidación de impuestos.	De octubre a diciembre de 2021		
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	El Ministerio de Hacienda realizará un grupo focal que retroalimente y evalúe el contenido y el uso de la aplicación, tomando en cuenta que su funcionamiento debe ser universal y accesible para todos los colombianos. Además, debe capacitar al equipo encargado de actualizar y configurar la APP.	De enero a febrero de 2022.	En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con una difusión a nivel nacional.	Recursos propios del Ministerio de Hacienda pertenecientes a los Gastos de Funcionamiento correspondiente al rubro C-1399-1000-4 - FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE SERVICIOS TIC EN EL MHCP.
TributApp Lanzar la aplicación por medios televisivos Promocionar en redes sociales y medios de difusión.	Ministerio de Hacienda con la Agencia Nacional de Televisión (ANT).	El Ministerio de Hacienda se contactará con la Agencia Nacional de Televisión para diseñar e implementar el espacio televisivo que difundirá y dará a conocer la aplicación.	De febrero a marzo de 2022.		
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	El Ministerio diseñará las publicaciones, su temporalidad y su finalidad a partir de la segmentación de edades, con el fin de dar a conocer la aplicación, su utilidad y finalmente, motivar a la ciudadanía para que la use. NOTA: Si bien esta política tiene un horizonte de tiempo de implementación de dos años, el ideal es que se continúe difundiendo la aplicación durante los años.	De marzo a diciembre de 2022.		

Anexo 5. Plan de Monitoreo

COMPONENTE/ ACTIVIDAD/ PRODUCTO	INDICADOR	TIPO	LÍNEA BASE	PLAN DE MONITOREO						OBSERVACIONES		
				META								
				Tercer trimestre 2021	Cuarto trimestre 2021	Primer trimestre 2022	Segundo trimestre 2022	Tercer trimestre 2022	Cuarto trimestre 2022			
Componente 1	Porcentaje de información histórica recopilada, consolidada y segmentada de los contribuyentes.	Gestión	2021	60%	100%	NA	NA	NA	NA	DIAN		
Componente 2	Número de descargas de la tributapp.	Gestión	2021		5.000,00	10.000,00	10.000,00	12.000.000,00	15.000.000,00	MINISTERIO	Este dato se estima tomando en cuenta que la población de Colombia es de 48.258.494	
Componente 2	Número de solicitudes o interacciones generadas a través de la tributapp.	Gestión	2021		200.000,00	500.000,00	800.000,00	10.000.000,00		MINISTERIO	La satisfacción de la aplicación se evaluará de 1-5, teniendo en cuenta que 1 es nada amigable y 5 muy amigable. P= Ponderación.	
Componente 2	Número de la ponderación de las encuestas realizadas sobre la amigabilidad o comprensión de la tributapp.	Gestión	2021			P < [3 - 4]	P < [3 - 4]	P < [3 - 4]	P < [4 - 4,8]	MINISTERIO		
Modelo de detección de evasores del IVA	Aumento porcentual de casos identificados como evasión fiscal. Tasa de éxito del uso del modelo de detección del IVA (Casos seleccionados / Casos efectivamente fiscalizados)	Proceso o producto	2021				10%	40%	60%	DIAN		
Definición, construcción e implementación de inteligencia artificial.	Porcentaje de avance de la implementación del modelo de inteligencia artificial. Reducción porcentual de la evasión fiscal en los impuestos nacionales.	Gestión Resultado	2021				100%			DIAN DIAN		
Componente 1	Número de procesos de fiscalización que concluyen con condenas en firme.	Resultado	2021					10	20	30	DIAN	En firme: Cuando se agota el proceso judicial o a pesar de tener la oportunidad de acceder a un proceso judicial el contribuyente decide no hacerlo, lo anterior en sede de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
Componente 1	Porcentaje de aprobación de la labor de administración en el recaudo de impuestos.	Resultado	2021				20%	40%	60%	DIAN		
Promocionar en redes sociales y medios de difusión.	Número de publicaciones realizadas en las redes sociales y medios de difusión.	Resultado	2021				30	30	30	MINISTERIO		
Aplicación Móvil "TributApp"	Porcentaje de implementación de la aplicación.	Proceso o producto	2021			100%				MINISTERIO		
PLAN DE EVALUACIÓN												
De la política pública desarrollada para incentivar, monitorear y controlar el recaudo tributario soportado en tecnologías de cuarta generación.	Tasa de personas condenadas por los delitos de evasión fiscal.	Impacto		Esta evaluación de impacto se realizará cinco años después de la implementación de la política pública.								

Anexo 6. Plan de Evaluación

Nº	Tipo de evaluación	Descripción	Rol del evaluador	Responsable	Presupuesto asignado	Posibles preguntas a responder	Mes inicio	Mes fin
1	Evaluación de resultados	Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas, con el fin de buscar mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados.	Discutir con el equipo evaluador las conclusiones y publicar y promover la difusión de los resultados de la evaluación.	Ministerio de Hacienda	Recursos propios del Ministerio de Hacienda pertenecientes a los Gastos de Funcionamiento correspondiente al rubro C-1399-1000-4 - FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE SERVICIOS TIC EN EL MHCP.	¿Cuáles características de la política Tributaria facilitan (o dificultan) el logro de la reducción de impuestos?	abr-22	dic-22
2	Evaluación de indicadores	Analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores del programa para el logro de los resultados	Contribuir al análisis de la información recaudada.	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN	Recursos propios del Ministerio de Hacienda pertenecientes a los Gastos de Funcionamiento correspondiente al rubro C-1305-1000-1 - APOYO AL FONDO DIAN PARA COLOMBIA NACIONAL.	¿Hay determinadas circunstancias o características entre los evasores que facilitan o dificultan el logro de los objetivos?	jul-21	dic-25
3	Evaluación de Procesos	Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.	Llevar a cabo visitas de campo y realizar entrevistas	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN	Recursos propios del Ministerio de Hacienda pertenecientes a los Gastos de Funcionamiento correspondiente al rubro C-1305-1000-1 - APOYO AL FONDO DIAN PARA COLOMBIA NACIONAL.	¿Qué efectos (positivos y/o negativos) se generan, con la reducción de la evasión impositiva diferentes a la misma disminución de la tasa de evasión de impuestos nacionales en Colombia?	ene-22	dic-22
4	Evaluación de impacto	Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuibles a la ejecución del programa.	Determinar el objeto e identificar los usos esperados de la evaluación.	Ministerio de Hacienda	Recursos propios del Ministerio de Hacienda pertenecientes a los Gastos de Funcionamiento correspondiente al rubro C-1399-1000-4 - FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE SERVICIOS TIC EN EL MHCP.	¿En qué medida las alternativas de evaluación cumplen con los objetivos esperados? ¿ En qué medida las alternativas de evaluación cumplen con los objetivos esperados? ¿TribuTech cumple con los objetivos de reducir la evasión de impuestos de manera eficiente, equitativa y sostenible?	jul-23	dic-25

REFERENCIAS

- Actualícese*. (2019, 29 de marzo). Evasión fiscal le pasa cuenta de cobro a Colombia y demás países de la región. <https://actualicese.com/evasion-fiscal-le-pasa-cuenta-de-cobro-a-colombia-y-demas-paises-de-la-region/>
- Ávila Mahecha, J. y Cruz Lasso, A. (2015). *Colombia: estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas 2007-2012*. Dian. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Colombia.%20Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20Evasi%C3%B3n%20del%20Impuesto%20de%20Renta%20Perosnas%20Jur%C3%ADdicas%202007-2012..pdf>
- Becerra Elejalde, L. L. (2019). Dian anunció que embargará bienes de 230 municipios por evasión de impuestos. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/dian-anuncio-que-embargara-bienes-de-230-municipios-por-evasion-de-impuestos-2845360>
- Carvajal Ospina, J. A. y Londoño Gómez, J. (2019). *Efectos de la evasión de impuestos en Colombia durante los últimos 5 años*. Institución Universitaria Tecnológica de Antioquia. <https://dspace.tdea.edu.co/bitstream/handle/tda/525/Efectos%20de%20la%20evasi%C3%B3n%20de%20impuestos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2019a). *Cepal reiteró la importancia de reducir el alto nivel de evasión tributaria y los flujos financieros ilícitos para aumentar el espacio fiscal de la región*. Comunicado de prensa. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-reitera-la-importancia-reducir-alto-nivel-evasion-tributaria-flujos-financieros>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2019b). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion>
- Concha, T., Ramírez, J. C. y Acosta, O. L. (2017). *Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad. Notas de estudio*. Publicaciones de la Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43133/1/S1700948_es.pdf
- Debitoor. (2021). *¿Qué es un impuesto? Glosario de contabilidad*. <https://debitoor.es/glosario/definicion-impuesto>
- Díaz Palacios, Á. A. y Rodríguez, A. (2019, 19 de abril). Lo penal y los impuestos. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/lo-penal-y-los-impuestos-por-alvaro-andres-diaz-palacios--alfredo-rodriguez/269903/>

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian). (2020). *Resultados del Plan de Choque contra la Evasión año 2019. Informe Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera*. <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/Documents/6-4-INFORME-PLAN-DE-CHOQUE-2019.pdf>
- Duek, F. (2018). *Evasión fiscal y economía del comportamiento* (trabajo de grado, Fundación Universidad Argentina de la Empresa). Repositorio institucional UADE. https://repositorio.uade.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/8618/TIF_Duek.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Dunn, W. N. (2004). *Public Policy Analysis. An Introduction* (3.ª ed.). Pearson Prentice Hall.
- Fedesarrollo. (2016). *Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIBAgosto2016Comision.pdf>
- Garrigues. (2020, 8 de enero). *Colombia estrena reforma tributaria con su nueva Ley de Crecimiento Económico*. https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/colombia-estrena-reforma-tributaria-con-su-nueva-ley-de-crecimiento-economico
- Gaspar, V. y Verdier, G. (2018). *La apuesta digital: la nueva tecnología transforma la política fiscal*. Diálogo a Fondo. El Blog del FMI sobre Temas Económicos de América Latina. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=9074>
- Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2017). *Evasión tributaria en América Latina: nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región*. Publicaciones de la Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39902-evasion-tributaria-america-latina-nuevos-antiguos-desafios-la-cuantificacion>
- Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2020). *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud*. Publicaciones de la Cepal. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46301/S2000696_es.pdf
- González, C. E. (2016, 19 de octubre). El no pago de impuestos se lleva US\$1,1 billón en cinco países. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/el-no-pago-de-impuestos-se-lleva-us11-billon-en-cinco-paises-2432776>
- González-Robayo, F. G., González-Sanabria, J. S. y Téllez-Hernández, L. (2019). Laboratorios de informática para mejorar el proceso de cumplimiento fiscal de Colombia. *Revista Científica*, 36(3), 325-340. <https://doi.org/10.14483/23448350.14958>
- Landazábal, F. (2020). *Cárcel por delitos fiscales (Ley de Crecimiento Económico)*. Global Contable. <https://www.globalcontable.com/delitosfiscales/>

- López Bejarano, J. M. (2019, 19 de diciembre). La evasión equivale a 30% del total de lo que se recauda de impuestos al año. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/la-evasion-equivale-a-30-del-total-de-lo-que-se-recauda-de-impuestos-al-ano-2945888>
- Medina, R. (2020). *Estadísticas de la situación digital de Colombia en el 2019 y 2020*. Branch. <https://branch.com.co/marketing-digital/estadisticas-de-la-situacion-digital-de-colombia-en-el-2019-y-2020/>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2020). *Marco de Gasto de Mediano Plazo*. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Ordóñez Matamoros, G. (2012). *Manual de análisis de políticas públicas*. Editorial Universidad Externado.
- Orlando, D. y Patiño, R. (2010). Evasión de impuestos nacionales en Colombia: años 2001-2009. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 18(2), 177-198. <http://www.scielo.org.co/pdf/rfce/v18n2/v18n2a11.pdf>
- Portafolio*. (2019, 17 de febrero). El país pierde \$11 billones al año por evasión de firmas. <https://www.portafolio.co/economia/el-pais-pierde-11-billones-al-ano-por-evasion-de-firmas-526452>
- Rodríguez Bravo, S. (2020, 4 de noviembre). Delitos fiscales en Colombia. *Asuntos Legales*. <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/sebastian-rodriguez-bravo-510921/delitos-fiscales-en-colombia-3083807>
- Rodríguez, Y. (2020). *Políticas públicas implementadas para evitar la evasión de los impuestos específicamente el impuesto sobre la renta y el impuesto del valor agregado en Colombia (tesis de posgrado, Universidad Nacional Abierta y a Distancia)*. Repositorio institucional UNAD. <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/35369/Yrodriguezqu.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Seco, A. y Muñoz Miranda, A. (2018). *Panorama del uso de las tecnologías y soluciones digitales innovadoras en la política y la gestión fiscal*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001281>



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en febrero de 2022

Se compuso en caracteres ScalaSans de 11.5 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá, Colombia

Post tenebras spero lucem
