

No. 8 | ISSN 2744-8908 | Octubre del 2023

Estudios de caso en asuntos públicos

Un caso de liderazgo público. ¿Por qué fracasó el proyecto de reforma tributaria del ministro Alberto Carrasquilla en el 2021? Apreciaciones desde el liderazgo político del Gobierno Duque en el manejo del proyecto de reforma tributaria

Daniela Casas y Carlos Caballero

Serie Estudios de Caso de Asuntos Públicos 2023

Edición No. 8

ISSN 2744-8908 (En línea)

Edición digital

Octubre del 2023

© 2023 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Directora, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita, Paca, Zuleta

Autores

Carlos Caballero y Daniela Casas

Director de Investigación y Consultoría, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Angélica María Cantor Ortiz

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Luisa Fernanda Gómez Avilán

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Un caso de liderazgo público. ¿Por qué fracasó el proyecto de reforma tributaria del ministro Alberto Carrasquilla en el 2021? Apreciaciones desde el liderazgo político del Gobierno Duque en el manejo del proyecto de reforma tributaria

Por Carlos Caballero¹ y Daniela Casas²

Resumen

Este artículo analiza en profundidad la fallida reforma tributaria del 2021 en Colombia como un caso de estudio clave para comprender el liderazgo público y la toma de decisiones políticas. A pesar de su solidez técnica, la reforma no logró avanzar debido a una serie de factores pasados por alto por el presidente Iván Duque y su ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla. El artículo examina el contexto social, económico y político de Colombia en ese momento y cómo influyó en el destino de la reforma. Además, se identifican los actores involucrados y se exploran los retos técnicos y adaptativos que enfrentó el ministro Carrasquilla en su gestión. Finalmente, se extraen lecciones aprendidas y se ofrecen recomendaciones valiosas para futuros escenarios de liderazgo político, subrayando la importancia de la comprensión completa del contexto y la consideración de las dinámicas políticas en la toma de decisiones estratégicas. Este artículo arroja luz sobre cómo las decisiones políticas pueden ser moldeadas por una serie de factores y ofrece una perspectiva significativa para líderes políticos y formuladores de políticas en el futuro.

Palabras clave: reforma tributaria, liderazgo político, política económica, factores de influencia, actores, retos técnicos, retos adaptativos, recomendaciones de política, gestión gubernamental, reforma fiscal.

¹ Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes. Correo electrónico de contacto: ccaballero@uniandes.edu.co

² Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes. Correo electrónico de contacto: d.casas@uniandes.edu.co

Abstract

This article analyzes in depth the failed tax reform of Colombia in 2021 as a key case study to understand public leadership and political decision-making. Despite its technical solidity, the reform failed to advance due to a series of factors overlooked by President Iván Duque and his Minister of Finance, Alberto Carrasquilla. The article examines the social, economic, and political context of Colombia at that time and how it influenced the fate of the reform. In addition, the actors involved are identified and the technical and adaptive challenges that Minister Carrasquilla faced in his management are explored. Finally, lessons learned are extracted and valuable recommendations are offered for future political leadership scenarios, emphasizing on the importance of having a complete understanding of the context and considering the political dynamics in strategic decision-making. This article sheds light on how political decisions can be shaped by a number of factors and offers significant insights for political leaders and policymakers in the future.

Key words: tax reform, political leadership, economic policy, influencing factors, actors, technical challenges, adaptive challenges, policy recommendations, government management, fiscal policy.

Tabla de contenidos

1. Introducción	4
2. Contexto	5
3. Espacio “interactivo”: ¿usted qué hubiera hecho diferente?	8
4. Dimensiones técnicas y adaptativas del caso	8
5. Mapeo de actores (sociales, institucionales, etc.) e identificación de si hay facciones dentro de los actores	11
6. Solución propuesta por el actor o actores en ese momento y resultados obtenidos	14
7. Factores críticos por los cuales la experiencia fue o no exitosa (pensar en ¿por qué pasó lo que pasó?)	16
8. Recomendaciones para otras personas que lideren o quieran liderar procesos similares o dentro de esta categoría de liderazgo (liderazgo político, liderazgo en organizaciones públicas o liderazgo comunitario)	18
Referencias	20

1. Introducción

La fallida reforma tributaria del 2021 constituye un buen ejemplo de la manera en la cual no debe conducirse la discusión y aprobación de un proyecto de ley para presentar al Congreso Nacional y, por consiguiente, un caso apropiado para el estudio del liderazgo público. A pesar de que el proyecto de reforma tributario era sólido en términos técnicos, no prosperó por una serie de factores que el presidente Iván Duque y su ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla pasaron por alto. ¿Qué sucedió en este caso particular? ¿Cuál era el contexto colombiano social, económico y político de ese momento y cuál su influencia? ¿Quiénes eran los actores involucrados? ¿Cuáles los retos técnicos y adaptativos del caso y su manejo por parte del ministro Carrasquilla? ¿Cuáles las lecciones aprendidas a partir del caso y las recomendaciones para futuro en situaciones similares en términos de liderazgo político? Estos son los interrogantes que se intenta absolver en estas páginas.

2. ¿Por qué es un caso de liderazgo público?

El liderazgo público busca orientar la acción colectiva para cumplir el propósito de un grupo social, de una comunidad o del conjunto de la sociedad. Pueden tratarse de metas o propósitos específicos o de un objetivo general de la totalidad de la población de un país. Este caso refleja una situación en la cual no fue claro el propósito que se quería lograr, al tiempo con una deficiencia en el proceso escogido para implementar la intervención que se buscaba llevar a la práctica. Su estudio permite comprender las consecuencias negativas de no medir la densidad del ambiente político en el momento de presentar un proyecto al Congreso y a la opinión pública, lo mismo que el problema de proceder con un equipo de trabajo fracturado por problemas de comunicación.

Uno de los propósitos centrales del liderazgo público es contribuir a la cooperación social y a la acción colectiva. En palabras de Forman Jason:

“Los economistas deben hacer un mejor trabajo al evaluar las realidades políticas cuando analicen y promuevan políticas. Las mejores ideas muchas veces no son viables y, a pesar de que el economista debe estar seguro de presentar a los reguladores y legisladores los conceptos más firmes, deben trabajar duro para diseñar políticas efectivas que también sean políticamente sostenibles” (Foreing Affairs, 2022).

Por tanto, el fracaso de la reforma tributaria de mediados del 2022 se sustenta en:

- a) La falta de claridad en la comunicación sobre la necesidad de la reforma.
- b) La desconexión entre el ministro de Hacienda y el resto del gobierno.
- c) El enfoque netamente técnico del ministro, que careció del componente político esencial en el proceso.

Este caso es muy útil para ejemplificar lo que no debe hacerse en una situación de crisis pública, al igual que los mecanismos que deberían evitarse. Es posible, entonces, identificar las diferencias en las características de un liderazgo jerárquico –‘heroico’– y las del liderazgo colectivo, lo mismo que los obstáculos que enfrentan un ministro y su equipo de trabajo al plantear al Congreso, a los grupos de interés y al público en general, una propuesta de reforma.

3. Contexto

En el Ministerio de Hacienda era entendida la necesidad de elaborar y presentar un proyecto de reforma tributaria que aliviara el déficit fiscal y las finanzas públicas nacionales impactadas fuertemente por las medidas adoptadas el gasto público que había sido necesario efectuar para enfrentar la pandemia en el 2020. En el 2019 la pobreza monetaria era de 35,7 % de la población y se elevó a 42,5 % en el 2020; la pobreza extrema llegó a 15,1 % luego de ubicarse en 9,6 % en el 2019 (DANE, 2021). En el 2020 el PIB tuvo la mayor contracción de los últimos cien años, lo cual generó un retroceso muy considerable en el recaudo tributario y en la inversión pública. El balance de gastos e ingresos del Gobierno Nacional Central en el 2019 fue de -2,5 % del PIB frente a -7,8 % para el 2020 y la deuda pública subió de 50,3 % del PIB en el 2019 a 64,7 % del PIB en el 2020 (Plan Financiero, 2022). Como resultado, estaba en riesgo la capacidad de pago de la deuda pública externa de Colombia y era urgente emprender un proceso de ajuste fiscal para garantizar la sostenibilidad de la deuda.

La solución a la cual llegó el Ministerio de Hacienda fue aumentar el recaudo tributario a través de mayores impuestos, en particular del IVA y la renta de personas naturales, para financiar el nuevo gasto en programas sociales que no era posible reversar, como Ingreso Solidario. Propuso, además, mejorar la progresividad del sistema tributario.

Para esto, consolidó la Ley de Solidaridad Sostenible que buscaba recaudar 23 billones de pesos por medio de la modificación de varios tributos. La reforma proponía, entonces, ampliar la base gravable para las personas naturales –lo que se percibió en el público como un incremento de los impuestos a la clase media– y gravar la canasta familiar y los servicios públicos básicos, y funerarios con el IVA, pero devolverlo a los hogares de ingresos más bajos. De manera que la expectativa era continuar trabajando para recuperar los niveles de pobreza e informalidad anteriores a la pandemia.

De acuerdo con una fuente del equipo técnico del ministro Carrasquilla, en el Ministerio existía el convencimiento de que el momento era adecuado para presentar la reforma por cuanto: “Creíamos que algo se iba a aprobar e incluso incluimos elementos de esos que a los políticos les gusta como zanahoria para su aprobación. De las experiencias anteriores entendimos que era un momento de implementar grandes cambios: era ahora o nunca” (Anónimo, 2022). ¿Qué tan estratégico fue esta apreciación? ¿Las circunstancias críticas justificaban los cambios? Lamentablemente, el momento no era el más oportuno para la reforma, por lo cual su introducción tendría que manejarse de manera muy diferente a la de los proyectos anteriores de reforma tributaria... La pandemia había incrementado el nivel de la pobreza y Colombia estaba pasando una situación delicada en materia de desempleo: la tasa de desempleo a nivel nacional era del 16,9 % (DANE, 2021).

El planteamiento, entonces, rompió el equilibrio político y social del país en una coyuntura en la cual la desaprobación del Gobierno Duque era muy alta. De acuerdo con Invamer (2021), en noviembre del 2020 el presidente tenía un nivel de desaprobación del 51,9 %, pero en abril del 2021 había subido a 63,2 %. El anuncio de la reforma estimuló el descontento y provocó una ola de rechazo de la reforma y a la persona del ministro Carrasquilla, con el apoyo de la oposición. El equipo del Ministerio creía que una reforma tributaria era intocable: “Nunca una tributaria se había caído, este fue un caso atípico, nunca le había pasado a nadie; entonces, fue un fracaso monumental”. Por tanto, hubo una fuerte desconexión entre la realidad que vivía el país y la lectura que hizo de esta el Ministerio. ¿Fue culpa del contenido de la reforma o de la comunicación que se hizo de la misma? ¿Bajo otro tipo de liderazgo hubiera prosperado?

La propuesta fue el resultado de un proceso de estudio que realizó el Ministerio de Hacienda desde finales del 2020, en conjunto con otras entidades públicas y privadas. Para esto, el Gobierno había convocado una nueva Comisión de Expertos Tributarios para que realizaran un diagnóstico actualizado del sistema tributario colombiano y recomendaran cambios. A partir del reporte final de la Comisión, que circuló en el público, se construyó la propuesta. Sin embargo, uno de los últimos en conocer el proyecto fue el presidente de la República. El proyecto y la necesidad de la reforma se originó en Hacienda y la propuesta se planteó posteriormente en privado a congresistas del partido del gobierno. A continuación, el ministro la presentó al “Consejo gremial” y era previsible, como en efecto ocurrió, que de allí se filtrara a los medios de comunicación. En ese momento el ministro decidió no entrar en explicaciones sobre el proyecto. En entrevistas públicas el presidente parecía no estar al tanto de lo que sucedía. Un mes después el ministro Carrasquilla radicó la Ley de Solidaridad Sostenible y el Ministerio divulgó un breve boletín para describir las medidas principales del proyecto.

Una vez se inició el debate en Congreso se hizo evidente lo ambicioso del proyecto y lo fracturado que se encontraba el Ministerio. De acuerdo con la fuente de su equipo, al ministro Carrasquilla no le gustaba salir en medios de comunicación y, cuando lo hacía, no le iba bien debido a su timidez. Esto lo obligó a delegar muchas conferencias de prensa a otros miembros del equipo, al viceministro Londoño en particular, lo cual no era de buen recibo por la opinión pública. A raíz de las protestas, el Ministerio no se volvió a pronunciar públicamente; en privado se empezó a diseñar una propuesta alternativa que solucionara las fallas de la primera, con elementos menos controversiales. Pero, paralelamente, los estallidos sociales aumentaron y el presidente Duque decidió retirar la reforma sin consultar al ministro. Unos pocos días más tarde, este tomó la decisión de renunciar a su cargo. ¿Fue la decisión correcta haber renunciado?

El desenlace de eventos demuestra la forma en que una falla en la acción colectiva de un líder público condujo al fracaso estruendoso de su objetivo, en este caso la aprobación de la reforma. El problema no fue la propuesta, que en términos técnicos era sólida y se justificaba para resolver un problema estructural en un momento de crisis económica y social. El problema fue la desconexión del ministro con el Gobierno y con el espectro de la política, lo cual, en el contexto social, hacía imposible para el Congreso estudiar un proyecto de ley de esa naturaleza. El resultado fue el Paro Nacional del 2021,

el retiro del proyecto de reforma tributaria, la crisis política y la renuncia del ministro de Hacienda.

4. Espacio “interactivo”: ¿usted qué hubiera hecho diferente?

5. Dimensiones técnicas y adaptativas del caso

En el capítulo de *La teoría tras la práctica* el profesor Heifetz (2009) resalta que la mayoría de las situaciones problemáticas son mixtas, es decir que incluyen elementos tanto técnicos como adaptativos. El caso de la reforma tributaria del ministro Carrasquilla en el 2021 pone en evidencia ambos elementos:

5.1 Dimensiones técnicas

- La estructura de la propuesta y la forma en la que se presentó y comunicó al público fue inadecuada. El ministro se encargó de explicar por qué el proyecto era necesario en términos económicos y tributarios, pero no se apoyó en la crisis social del momento para justificar su urgencia. Habría sido útil pensar en otra forma de estructurar o explicar el proyecto a los ciudadanos, para comunicar por qué era necesaria su

presentación, su estudio y su aprobación en ese momento. ¿Qué mecanismos le habrían servido?

- La inclusión en la propuesta de varias medidas impopulares y difíciles de asimilar para la gran mayoría de la población. Por ejemplo, el aumento de las personas que tenían que declarar renta y la eliminación de la categoría de productos, bienes y servicios hasta ahora exentos del IVA. Puede que fueran medidas necesarias, pero proponerlas simultáneamente no contribuía a la aceptación del proyecto. El equipo se confió de la fortaleza de la reforma para lanzar un proyecto muy ambicioso.
- La ausencia de las acciones del Gobierno para moderar su impopularidad. En vez de enfocarse en aumentar su favorabilidad, el presidente y su gabinete mantuvieron el mismo discurso que el Ministerio de Hacienda, sin reconocer los puntos que políticamente eran imposibles modificar. Tampoco buscaron acercarse a otros partidos políticos para formar alianzas que pudieran ayudar a mejorar el panorama.
- Fue una ventana de oportunidad para fortalecer el discurso de la oposición. El fracaso de la reforma y del ministro facilitó la propagación del discurso político de la oposición en contra del Gobierno, lo cual fomentó el estallido social del 2021. Esto hizo que fuera aún más difícil para el gobierno defender la propuesta y blindar al ministro. ¿Qué tipo de liderazgo empleó la oposición?
- Debido al panorama económico internacional era urgente implementar una reforma tributaria que le ayudara al país mantener su grado de inversión. Esto hizo que el gobierno y varios académicos presionaran su implementación y aceptación. Factor que terminó siendo negativo para los ciudadanos debido a que no entendían o desconocían este contexto.

5.2 Dimensiones adaptativas

- Hubo una falta para orquestar las múltiples prioridades de todos los actores interesados y actuar a partir de esto. El gabinete del Ministerio no reconoció otras dimensiones diferentes la económica al momento de divulgar la propuesta. No se midieron ni entendieron las expectativas y necesidades de los ciudadanos en ese momento crítico. Puede que la propuesta incluyera soluciones directas a los problemas de las personas, pero estas no se supieron explicar en una forma que facilitara su aceptación y su implementación. En ese momento coyuntural era

necesario visibilizar más los esfuerzos que se estaban haciendo por medio del programa Ingreso Solidario y de los otros programas del Gobierno para sostener el empleo, al igual que explicar cómo la reforma podría mejorar la situación laboral del momento.

- Era necesario recordar situaciones similares que habían ocurrido en el pasado. Esta era la cuarta reforma tributaria que presentaba el ministro Carrasquilla, por lo cual debió considerar sus experiencias anteriores para minimizar los errores. Esto le habría servido para reconocer qué componentes de la reforma eran imprescindibles y cuales se podían negociar para que resultara exitosa. En el 2018 la Corte Constitucional había tumbado su primera reforma con el gobierno Duque, aprendizaje útil para reconocer cambios adaptativos. ¿Fue justificada la ambición del equipo?
- Hizo falta mentalidad experimental, un proceso de ‘ensayo y error’ y dejar la rigidez del discurso para hacer cambios al proyecto. El liderazgo adaptativo señala la necesidad de improvisar sobre la marcha y valorar la diversidad de puntos de vista. A pesar de su dificultad para hablar en público, era necesario que lo hiciera y no delegara en sus subalternos esa función.
- La adaptación requiere tiempo. El discurso de Carrasquilla se enfocó en la urgencia del tema y la utilizó como escudo para evitar hacerle cambios a la reforma. Pocos ciudadanos entendían por qué era urgente, lo cual hacía imposible que entendieran la necesidad de la reforma. El Ministerio debió actuar de manera más ‘estratégica’ e intentar presentar la reforma de forma progresiva para corregir los errores sobre el camino y facilitar la aceptación ciudadana.
- Faltó la comprensión de las creencias y los miedos de los ciudadanos, quienes se resistían al cambio por no entender cómo los iba a afectar directamente. Por lo cual rechazaron la propuesta. El Ministerio no hizo nada para acercarse más a los ciudadanos, entender sus necesidades e inquietudes y ayudarlos a comprender el proyecto. Se creó la imagen de que al gobierno no le interesaba escuchar a los ciudadanos lo que alimentó los motivos del estallido social. ¿Qué herramientas habría empleado para afrontar este reto?
- Faltó comunicación dentro del equipo del Ministerio. De acuerdo con fuentes cercanas al ministro Carrasquilla, él no estaba muchas veces al tanto de las decisiones que tomaba el gabinete, solía delegar muchas tareas a los viceministros por lo cual

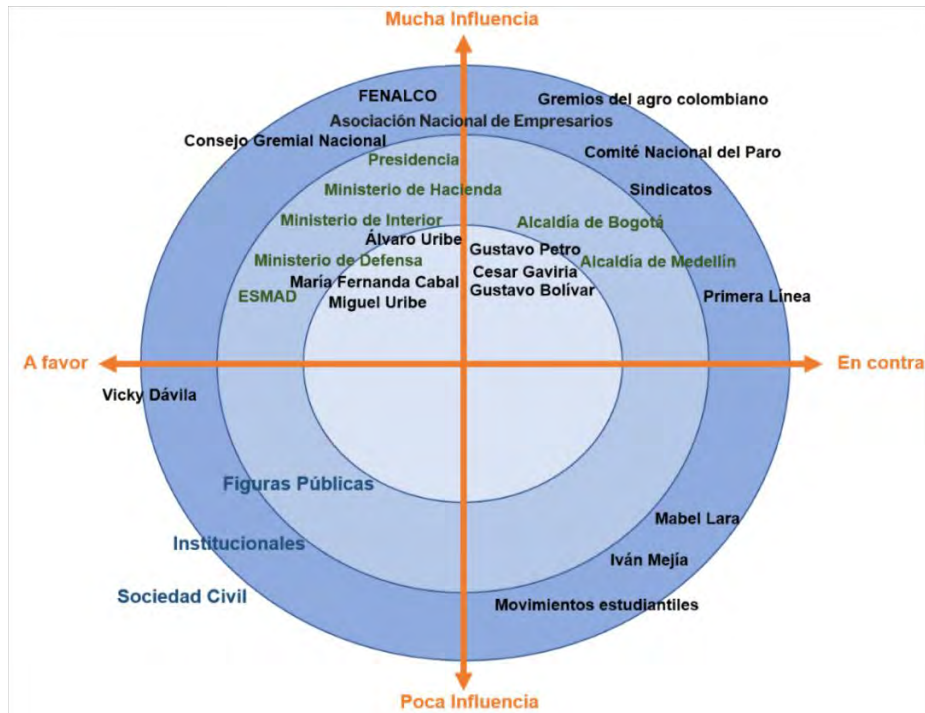
abusaban de su poder y tomaban decisiones sin consultarle, lo cual fragmentó al equipo. Tampoco se realizaban reuniones para conocer lo que estaban haciendo todos dentro del Ministerio, por lo que era difícil trabajar en conjunto. ¿Cómo se podría fortalecer la unidad y el trabajo en equipo con un gabinete tan grande y diverso?

- Los ministros creen que ellos solos deben asumir toda la responsabilidad y esto les impide formar alianzas estratégicas para afrontar una crisis. Un ministro suele adaptar un liderazgo heroico y trabajar en solitario, tanto para proteger su imagen pública como para afianzar su poder. Esto impide formar equipos fuertes y reconocer sus debilidades para controlarlas con el resto del equipo. Carrasquilla delegó mucho trabajo, pero no se enfocó en trabajar sus debilidades y buscar aliados. El resultado fue su renuncia y la desconexión con el panorama real. ¿Cómo habría funcionado este caso bajo un liderazgo colectivo?

6. Mapeo de actores (sociales, institucionales, etc.) e identificación de si hay facciones dentro de los actores

La gráfica 1 proporciona una visión más clara de las dinámicas y las posiciones de los actores clave de la sociedad civil, instituciones gubernamentales y figuras públicas, clasificados según su nivel de influencia y su postura frente a la crucial reforma tributaria liderada por Alberto Carrasquilla. Esta representación visual ofrece una instantánea de la complejidad y el dinamismo de las opiniones y alianzas en torno a una cuestión de gran relevancia para la sociedad y la política del 2021. Explore esta gráfica para comprender mejor cómo diferentes actores desempeñan un papel en el debate y la toma de decisiones en este caso de estudio.

Grafica 1. Mapa de actores



Fuente: elaboración propia

a) *Sociedad civil*

Los actores que conforman la sociedad civil fueron de los más importantes en el desarrollo y desenlace del caso. En primer lugar, los periodistas estuvieron divididos entre aquellos que apoyaban al Gobierno, como Vicky Dávila junto con el equipo de *Semana* y aquellos que buscaban hacer oposición como Iván Mejía y Mabel Lara. La primera facción intentó visibilizar la importancia de aprobar el proyecto por medio de entrevistas y reportajes al equipo del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, muchas de estas tuvieron el efecto contrario, como fue la entrevista que tuvo Carrasquilla con Vicky Dávila, donde afirmó que el precio de una docena de huevos es de \$1.800 y en realidad el precio varía entre \$4.500 y \$9.000. Esta entrevista fue uno de los detonantes para tumbar la reforma y disminuir la favorabilidad de Carrasquilla, quién perdió su credibilidad y el apoyo de Presidencia luego de la entrevista.

Por otro lado, el Comité Nacional de Paro, los sindicatos, los movimientos estudiantiles y la primera línea se encargaron de convocar las protestas para acabar con el proyecto. En su mayoría, mostraron que no estaban de acuerdo con las medidas debido al impacto negativo que podrían tener sobre el consumo y los precios. Igualmente,

evidenciaron que no confiaban en el trabajo del gobierno debido a la desconexión que hubo entre el Ministerio de Hacienda y el resto del país. En cuanto a los gremios y los académicos, hubo una división en la que algunos apoyaban la reforma y otros estuvieron en contra. Los académicos y gremios a favor se encargaron de dar charlas y declaraciones para expresar su apoyo por la reforma y la necesidad de su implementación. En cambio, los que estuvieron en contra se encargaron de desacreditar al gobierno y a aquellos que estaban a favor.

b) Institucionales

Las instituciones ejecutivas como Presidencia, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa estuvieron a favor de la reforma y la defendieron. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda no compartió el proyecto con otras instituciones antes de darlo a conocer al público. Por esto, a pesar de que estaban a favor, en declaraciones públicas los ministros y el presidente no conocían el contenido del proyecto lo que afectó su credibilidad. La desconexión entre presidencia y el Ministerio de Hacienda existió también con los demás ministerios.

Uno de los actores clave en estos procesos es el Ministerio del Interior, por cuanto se encarga de dialogar con las regiones y conocer sus necesidades. Sin embargo, Hacienda no compartió el proyecto con el Ministerio del Interior, por lo cual en público se presentaban declaraciones contradictorias. Por un lado, el ministro del Interior afirmó varias veces que iban a llegar a consensos con el Congreso para aprobar el proyecto, pero el de Hacienda no realizó estos consensos. Por otro lado, el ministro del Interior sostenía que el proyecto no se iba a retirar, cuando en secreto Hacienda ya estaba planeando otro proyecto y en la Presidencia ya habían considerado retirar el proyecto, sin consultarle a Hacienda o a Interior. Este quiebre interno dentro de la rama ejecutiva fue una de las razones principales para la caída de la reforma.

c) Figuras públicas

Los políticos aprovecharon esta ventana de oportunidad para defender sus ideologías y apoyar o atacar el proyecto. En las apariciones públicas se destacaron Gustavo Petro e Inti Asprilla con una fuerte oposición al gobierno, utilizando el momento para hacer campaña política. Aparte del partido de gobierno, no hubo dirigentes políticos que defendieran la reforma y fueron pocos los que decidieron no tomar postura porque el

estallido social era un momento clave para catapultar su carrera política. Figuras como Álvaro Uribe y María Fernanda Cabal defendieron la propuesta de reforma y su implementación. Sin embargo, dado el contexto del país, sus declaraciones no beneficiaron al gobierno.

7. Solución propuesta por el actor o actores en ese momento y resultados obtenidos

El gobierno del presidente Duque, encabezado por el mismo presidente y por su ministro de hacienda, Alberto Carrasquilla, fallaron como líderes públicos en el intento de presentar al país una propuesta de reforma tributaria. Esa falla dio lugar estallido social más fuerte del gobierno de Iván Duque en los cuatro años de su periodo y tuvo igualmente consecuencias económicas y políticas negativas; originó la pérdida del grado de inversión que había tenido Colombia desde el 2011, impactó la producción y la inflación fuertemente y desembocó en la renuncia del ministro. El nuevo ministro presentó un proyecto de reforma tributaria en el segundo semestre del 2021, no tan ambicioso como el del ministro Carrasquilla, que fue aprobado por el Congreso al finalizar el año. El manejo político y con la opinión pública fue muy diferente al del ministro Carrasquilla.

El actor principal, Alberto Carrasquilla, intentó conciliar con algunos actores importantes, como congresistas del Centro Democrático, partido de gobierno, y el Consejo Gremial, para conseguir apoyo para la reforma. Esto lo hizo organizando reuniones y debates en los que podía comunicar y explicar la reforma, al igual que responder preguntas y recibir retroalimentación relevante, pero en una de las reuniones el proyecto se filtró al público. A pesar de que la primera impresión del proyecto no fue buena, la Presidencia y el Ministerio de Hacienda decidieron no hacer ningún comentario hasta que fuera presentada en Congreso. El ministro logró conseguir el apoyo de algunas entidades relevantes para la opinión pública como la Andi³ y que algunos técnicos y docentes abrieran espacios al público para explicar y analizar la propuesta.

Sin embargo, ni el presidente ni el ministro pudieron justificar la reforma ante los políticos, los gremios de la producción y la opinión pública en general. Este fue su primer error, por cuanto el propósito central del liderazgo público es contribuir a la cooperación

³ *La República* (2021).

social y a la acción colectiva. A pesar de que el ministro Carrasquilla venía anticipando que se iba a proponer una reforma tributaria, el momento y los medios que utilizó para ello no fueron afortunados. La mayoría de las veces en las que se dirigió al público hizo comentarios imprecisos y no estuvo interesado en dar conferencias de prensa, delegando en subalternos de su equipo.

En segundo lugar, no hubo un actuar conjunto entre el ministro y el Gobierno por lo que fue fácil políticamente criticar la propuesta y acorralar al ministro. Carrasquilla hubiera podido dar prioridad a la discusión dentro del mismo gabinete ministerial para que en conjunto se decidiera si debiese presentarse al Congreso el proyecto y, en ese caso, buscar los apoyos políticos, o no hacerlo. En conjunto con el presidente y los demás ministros hubiera sido posible encontrar los puntos ciegos de la propuesta, las respuestas a posibles ataques y conformar una visión clara y concreta de lo que se buscaba alcanzar con su implementación. En cambio, Carrasquilla sacó la reforma por su cuenta y la presentó a los gremios, con lo cual fue pública, afectó a todo el gobierno y a toda la población por la reacción violenta en contra de la propuesta. Un líder siempre debe buscar fortalecer a su equipo para evitar contratiempos y desconexiones en el discurso.

Al ver el fuerte rechazo público de la reforma, el ministro de Hacienda empezó a trabajar en secreto en un nuevo proyecto, corrigiendo los temas polémicos que habían hundido el primero. Sin embargo, con el aumento de la protesta social el presidente decide no apoyarlo y, sin consultarle, retirar el proyecto. Carrasquilla renuncia y el Gobierno debe armar un nuevo proyecto de reforma.

Carrasquilla es reconocido como un gran técnico, pero simplemente no logró equilibrar la visión técnica y la política para viabilizar una propuesta. Al Ministerio de Hacienda le hizo falta implementar un diálogo político que conectara las propuestas con las personas. Era clara la situación política y de orden público que se registraba en el país y la necesidad de un cambio en lo económico, pero no que la propuesta fuera oportuna y adecuada en esa precisa coyuntura social, política (faltaba un año para las elecciones legislativas y presidenciales) y económica. Coyuntura muy favorable para la oposición, que logró movilizar a la población en contra de la reforma debido a los tecnicismos que no eran claros o resultaban inaceptable para los ciudadanos.

El ministro carrasquilla, en síntesis, no supo leer la situación por la que estaba pasando el país, el nivel de inconformidad con el Gobierno y la fuerza que iba ganando la oposición. Se creyó que iba a ser suficiente proponer una buena reforma y no se contempló poner en marcha una estrategia de comunicación, que se hubiera visto reforzada si se hubiesen entablado alianzas con los grupos políticos.

8. Factores críticos por los cuales la experiencia fue o no exitosa (pensar en ¿por qué pasó lo que pasó?)

Como se ha mencionado a lo largo del caso, hubo varios factores que condujeron al fracaso del proyecto de refirma tributaria. En primer lugar, la confianza del Ministerio de Hacienda bajo la idea de que una reforma siempre es aprobada, sin tener una lectura del contexto del país. Era un proyecto ambicioso, técnico y que requería distintos cambios adaptativos para su implementación. Sin embargo, el equipo del ministro Carrasquilla únicamente se enfocó en presentar una propuesta sólida en términos técnicos para un problema que requería de una solución adaptativa.

Varios elementos no fueron registrados por del equipo técnico, como la impopularidad del gobierno, el contexto social generado por la pandemia, el contexto político a un año de elecciones legislativas y presidencial, y el contexto económico mundial. Para afrontar estos desafíos era necesario que el equipo, tanto del Ministerio de Hacienda como de todo el gabinete presidencial, estuviera unido y tuviera una buena comunicación. Las distintas declaraciones de los ministros y la desconexión del proyecto con el presidente fracturaron la imagen del gobierno y le eliminaron su credibilidad. Antes de presentar el proyecto era necesario analizar las fallas que había dentro del gabinete presidencial y fortalecer al equipo, definiendo unos objetivos específicos para trabajar todos en conjunto.

Asimismo, se requería que el equipo del ministro Carrasquilla realizara un análisis interno de sus desafíos para que estos no afectaran la implementación de la reforma. El ministro pudo haber tenido el tiempo para practicar sus habilidades sociales de forma que se le facilitara hablar en público y llevar a cabo conferencias de prensa para no delegar la tarea y mejorar su favorabilidad ante el público. Este fue otro factor que jugó en contra al ministro. Muchas decisiones fueron adoptadas por los viceministros, pero a Carrasquilla le tocó asumir toda la responsabilidad. Sin duda este es uno de los retos más grande de

los ministros que es ejercer liderazgo colectivo y no liderazgo heroico. De esta forma se podrán concentrar más en fortalecer a su equipo para obtener buenos resultados, en vez de pensar solo en los resultados.

Era necesario darle importancia al componente político y social de la reforma, realizar negociaciones con la oposición y escuchar las necesidades de las personas. Haber fallado en esto le permitió a la oposición adquirir más poder y, por tanto, construir un discurso más fuerte que debilitó la imagen del gobierno. Era un momento político y social que no se había vivido antes por culpa de la pandemia por lo cual tocaba implementar medidas nuevas y cambios en los comportamientos. Habría sido clave reunirse con congresistas de la oposición antes de difundir el proyecto o fortalecer la imagen pública del presidente para aumentar su credibilidad.

8.1 Lecciones aprendidas y herramientas claves de liderazgo para los ministros

El análisis del caso nos permite aprender sobre:

- La importancia de leer el contexto social por el cual atraviesa un país en el momento de implementar una política de trascendencia política. Sin importar lo sólida y bien estructurada que sea una propuesta, esta no prospera si no se presenta de manera adecuada a los ciudadanos. Para esto, era necesario que el ministro asumiera un comportamiento adaptativo para considerar las expectativas de las partes interesadas, definir una hoja de ruta y actuar. Este tipo de liderazgo permite experimentar, improvisar con inteligencia y efectuar cambios sobre la marcha. Esto habría sido útil para afrontar dificultades del contexto que vivía el país, e incluso enfrentar exitosamente las protestas.
- Buscar mayor apoyo y alianzas políticas para implementar la política, en especial conversar con la oposición. Esto ayuda a identificar las debilidades que pueda tener el proyecto y que el equipo y sus aliados no hubieran visto, lo mismo que fortalecer el discurso político en el momento que sale al público. Para esto era necesario aumentar la autoridad informal, reforzando las relaciones y las alianzas estratégicas. Como se vio en el mapa de actores, hubo gremios a los cuales nunca se les consultó, por lo que les fue fácil rechazar y protestar en contra del proyecto. En cambio, la oposición sí supo aprovechar la oportunidad para fortalecer su propio discurso.

- Pensar más allá de las necesidades técnicas y económicas, y dar mayor protagonismo a las necesidades sociales visibles y populares. Al equipo del ministro le hizo falta ‘subirse al balcón’, ver el problema con distancia, para entender las circunstancias y comportamientos de su alrededor. Efectivamente era un momento crítico de muchos cambios; los ciudadanos y las instituciones sabían que era necesario cambiar e implementar medidas sólidas. Sin embargo, la falta de un análisis apropiado del contexto condujo a una solución técnica sin elementos adaptativos.
- Es muy importante la forma en la cual se presentan las políticas y las intervenciones gubernamentales tanto a los ciudadanos como a los políticos y demás instituciones. La necesidad de una reforma no garantiza que le congreso la apruebe sin reparos. Era necesario que el ministro le diera mayor protagonismo e invitara a reflexionar detenidamente sobre el planteamiento, como si los ciudadanos fueron su equipo de trabajo a quienes debía explicarles cómo funcionaría la estrategia y su importancia.

9. Recomendaciones para otras personas que lideren o quieran liderar procesos similares o dentro de esta categoría de liderazgo (liderazgo político, liderazgo en organizaciones públicas o liderazgo comunitario)

Es oportuno recordar las palabras de Forman Jason transcritas al principio del caso: no importa si en términos técnicos es una buena propuesta con conceptos sólidos, un economista debe garantizar que sea políticamente sostenible y para esto debe hacer un mejor trabajo evaluando las realidades políticas. Debe entenderse el contexto primero desde una posición externa, es decir, ‘salir al balcón’ y analizar la situación, las interacciones, las líneas de influencia y el resto del paisaje. A partir de hacerlo se comprenden a fondo los comportamientos de los involucrados e interesados. Un líder político no debe olvidar las necesidades de los ciudadanos y, por el contrario, comprenderlas para que, en el momento de actuar, no lo haga desde una posición lejana sino desde el mismo lugar que los demás involucrados.

Igualmente, como le explica Heifetz (2009) hay que ‘motivar al elefante’: darle mayor importancia a los sentimientos y sensaciones de la población. En otras palabras, detectar el sentimiento de las personas y motivarlas por medio del discurso. Luego, descomponer el cambio en pequeñas acciones que parezcan pequeñas y fáciles. De esta manera, por más complicada e impopular que sea la política, si se le hace entender a los

ciudadanos que el cambio va a ser pequeño y el riesgo manejable, será más fácil para ellos entenderlo y aceptarlo. Otra manera puede ser preparar a las personas para el cambio fortaleciéndolas, o haciéndolas pareceres más grandes que el problema. Lo cual se puede lograr preparando el terreno con buenas noticias y resultados en materia de la política que se vaya a implementar.

Referencias

- Furman, J. (2022, junio 21). The Quants in the Room 'How Much Power Do Economists Really Have? *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2022-06-21/quants-in-the-room>
- García, T. (2021, mayo 13). Reforma tributaria: análisis y alternativas. *Universidad Central*. <https://www.ucentral.edu.co/noticentral/reforma-tributaria-analisis>
- Heath, C., & Heath, D. (2010). *How to change things when change is hard*. Broadway Books.
- Heifetz, R., Grashow, A., & Linsky, M. (2009). Diagnosticar el desafío adaptativo. En Heifetz, R., & Linsky, M (Eds.). *La práctica del liderazgo adaptativo* (pp.101-121). Paidós.
- La República. (2021, abril 28). Alberto Carrasquilla buscará un consenso con el Congreso para aprobar la reforma tributaria. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/alberto-carrasquilla-se-compromete-a-llegar-a-un-consenso-con-la-reforma-tributaria-3160481>
- Salas, M., Sánchez, O., & González, A. (2021, marzo 1). Reforma tributaria en Colombia ¿Un cambio inminente? *EY*. https://www.ey.com/es_co/reforma-tributaria-colombia-2022/reforma-tributaria-2021-implicaciones
- Semana. (2021, mayo 2). Reforma tributaria: los cinco grandes errores de Carrasquilla. *Semana*. <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/reforma-tributaria-los-cinco-grandes-errores-de-carrasquilla/202106/>

Esta serie de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes publica casos de docencia, con el objetivo de brindar insumos para la educación, formación y entrenamiento en temas de asuntos públicos. Los casos buscan identificar y analizar experiencias de la práctica de lo público, y explorar problemas de organizaciones y actores, para recoger lecciones y documentar procesos de cambio y aprendizaje en gestión y políticas públicas. Estudios de caso de docencia y consultoría busca fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la implementación, la evaluación de políticas públicas y la gestión de lo público.

gobierno.uniandes.edu.co



[@GobiernoUAndes](https://www.instagram.com/GobiernoUAndes)