



Desarrollo y Sociedad
ISSN: 0120-3584
Universidad de los Andes

Urrutia, Miguel; Robles Báez, Christian
MERCADO Y GASTO SOCIAL: LA AGENDA PENDIENTE PARA LA EQUIDAD EN COLOMBIA
Desarrollo y Sociedad, núm. 82, 2019, Enero-Junio, pp. 73-101
Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.13043/dys.82.4>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169159505004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Mercado y gasto social: la agenda pendiente para la equidad en Colombia

Market and public social spending: The unsettled agenda for equality in Colombia

Miguel Urrutia¹ y Christian Robles Báez²

DOI: 10.13043/DYS.82.3

Resumen

Tanto la alta concentración del ingreso como el regular desempeño económico de Colombia se explican, por lo menos en alguna parte, por las falencias que ha tenido su política fiscal. En este sentido, el artículo señala que una política fiscal robusta, con mayor gasto social y mayor recaudo tributario, es esencial para mejorar la distribución del ingreso y contribuir a un mayor crecimiento económico. Sostenemos que no existe un dilema entre un mayor peso del Estado en la economía y un mayor fortalecimiento de los mercados, ni tampoco un dilema entre crecer o distribuir. Por el contrario, proveemos evidencia teórica y empírica que apoya la idea según la cual una mayor equidad económica favorece un crecimiento económico mayor y más estable. De este modo, la política fiscal está en capacidad de mejorar las condiciones sociales de la población más vulnerable, no solo redistribuyendo mejor los recursos disponibles, sino también haciendo que estos sean mayores en el largo plazo.

Palabras clave del autor: política fiscal, gasto público, política social, desigualdad, pobreza, crecimiento económico.

Clasificación JEL: E62, N16, O11, O23, O54.

1 Profesor titular, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

2 Asistente de investigación, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Autor de contacto: cd.robles1811@uniandes.edu.co.

Este artículo fue recibido el 15 de septiembre del 2018 y finalmente aceptado el 19 de diciembre del 2018.

Abstract

Colombia's high concentration of income and the moderate economic performance are both explained, at least in some part, by the shortcomings of its fiscal policy. In this sense, this article points out that a robust fiscal policy, with greater social spending and greater tax collection, is essential to improve the distribution of income and contribute to greater economic growth. We maintain that there is no dilemma between a greater weight of the State in the economy and a greater strengthening of markets, nor a dilemma between growth or distribution. On the contrary, we provide theoretical and empirical evidence that supports the idea that greater economic equity favors greater and more stable economic growth. In this way, fiscal policy is able to improve the social conditions of the most vulnerable population not only by redistributing better the available resources, but also by making them larger in the long term.

Key words by author: Fiscal policy, government expenditure, social policies, inequality, poverty, economic growth.

JEL Classification: E62, N16, O11, O23, O54.

"Muy pocas de las sociedades prósperas de hoy en día, o tal vez ninguna, se desarrollaron excluyendo a una gran parte de su población de mayores oportunidades políticas y económicas [...] La gestión pública debe buscar expandir las oportunidades de aquellos que en la ausencia de una intervención tienen menos recursos, menos voz y menos capacidad de acción. Debe hacer esto de una manera que respete y fortalezca las libertades individuales, así como el rol de los mercados en la asignación de los recursos".

World Development Report (IBRD, 2006)

Introducción

Tradicionalmente, el crecimiento económico se ha planteado como la solución más definitiva para erradicar la pobreza en las diferentes regiones del mundo y Latinoamérica no ha sido la excepción. La importancia del crecimiento para disminuir o erradicar la pobreza es difícil de controvertir, pues con mayores recursos es indiscutiblemente más fácil combatir las problemáticas sociales.

No obstante, es claro que no en todos los países el crecimiento logra tener el mismo impacto sobre la pobreza, pues "cuanto más desigual es un país menos efectivo es el crecimiento para reducir la pobreza" (Lustig, Arias y Rigolini, 2002, p. 1). Por lo tanto, disminuir la desigualdad es un factor crucial para que, efectivamente, mayor crecimiento implique menos pobreza. Paralelamente, se puede afirmar que el crecimiento por sí solo no garantiza la inclusión ni la participación de la mayoría de las personas de la sociedad en el pleno goce de sus derechos económicos y sociales.

América Latina, como región, se ha caracterizado por tener una desigualdad persistente en el largo plazo y por ser la región del mundo donde el ingreso está distribuido más inequitativamente. En la región, no obstante, hay diferencias entre los países. Mientras países como Argentina y Uruguay tienen un índice GINI alrededor de 0,40, en países como Colombia y Brasil este se ubica por encima de 0,50. Colombia se encuentra, y este no es un fenómeno reciente, dentro de los países más desiguales de la región más desigual del mundo. Por lo tanto, en una región como América Latina, y particularmente en Colombia, el crecimiento económico parece ser insuficiente para acabar con la precariedad social y económica que sufre buena parte de su población. Una mejor distribución del ingreso es entonces esencial para aumentar los ingresos de las personas más pobres en el corto plazo, pero también para que el crecimiento económico sea más estable y tenga un mayor impacto en la reducción de la pobreza en el largo plazo.

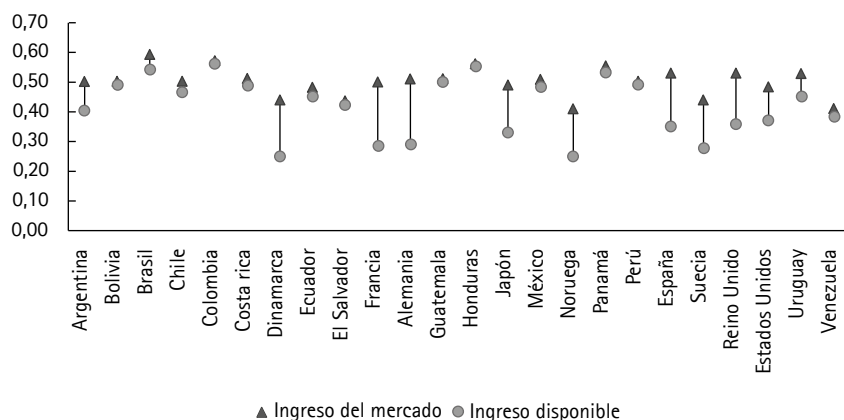
La pregunta es ¿cómo lograr una mejor distribución del ingreso y, al mismo tiempo, conseguir un crecimiento económico más sostenido y estable? El argumento que planteamos en este artículo es que ambas cosas se pueden lograr con la activa participación del Estado a través de la política fiscal. Es decir, mediante el cobro de impuestos a quienes tienen la capacidad de pagarlos, y su consiguiente destinación a la provisión de bienes y servicios públicos, así como para garantizar los derechos económicos y sociales mínimos de las personas menos favorecidas de la sociedad. Lejos de encontrar un dilema entre crecimiento y equidad para Colombia, encontramos que ambas cuestiones no solo son compatibles, sino que se fortalecen mutuamente.

Encontramos además que, actualmente, la intervención del Gobierno en Colombia no tiene un impacto perceptible sobre la distribución del ingreso de las personas. La figura 1 muestra índices GINI de varios países antes y después de impuestos y gasto público. Si la miramos junto con las figuras 2 y 3, vemos que

la concentración de ingresos disminuye gracias a la intervención del Gobierno en aquellos países con alta carga tributaria y alto gasto social como proporción del PIB. En contraste, en los países latinoamericanos, con baja carga tributaria en relación con su PIB y altos índices de concentración de ingresos, el papel del Gobierno es marginal. En el caso de Colombia, los impuestos y el gasto público no parecen mejorar en prácticamente nada la distribución medida por el Gini. Este fenómeno requiere una explicación.

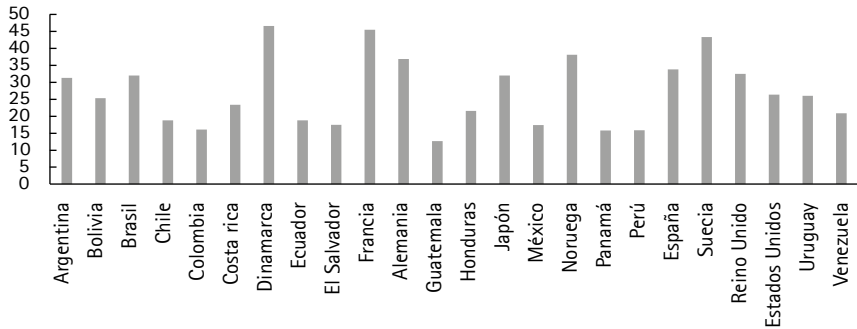
Hay tres posibilidades. La primera es que el sistema de impuestos no es progresivo; es decir, los impuestos no son mayores para las personas o familias con altos ingresos en comparación con los pagados por las personas o familias en los deciles más bajos de la distribución. Otra posibilidad es que el gasto social no está diseñado para beneficiar mayormente a las personas en los segmentos más bajos de la distribución de ingresos. La tercera opción es la desviación del gasto público de inversiones socialmente productivas por cuenta de la corrupción lo cual impide la redistribución de los ingresos. Lo más probable es que todas las posibilidades sean ciertas.

Figura 1. Índice GINI antes y después de impuestos y transferencias

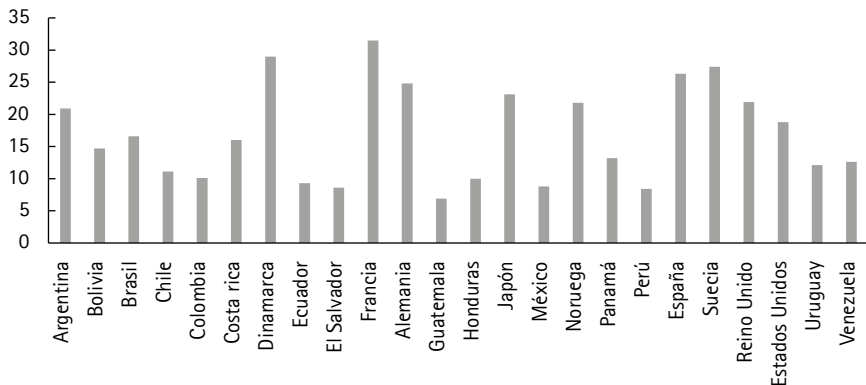


Nota: los datos son de años que varían entre el 2009 y el 2013 y no son calculados por la misma fuente en todos los casos.

Fuente: para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Uruguay y Venezuela, véase el Data Center on Fiscal Redistribution del CEQ Tulane University en <http://commitmenttoequity.org/datacenter>. Para Dinamarca, Francia, Alemania, Japón, Noruega, España, Suecia y Reino Unido, véase Roser y Ortiz-Ospina (2018).

Figura 2. Recaudo tributario como porcentaje del PIB

Fuente: Index of Economic Freedom (2018). Disponible en <https://www.heritage.org/index/explore?view=byvariables>. Datos para el 2018.

Figura 3. Gasto social como porcentaje del PIB

Nota: los datos son de años que varían entre el 2009 y el 2013.

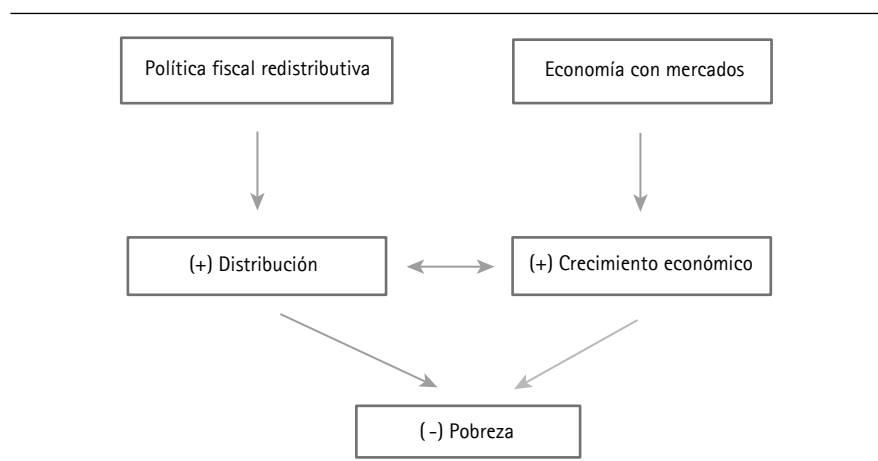
Fuente: para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Uruguay y Venezuela, véase el Data Center on Fiscal Redistribution del CEQ Tulane University en <http://commitmenttoequity.org/datacenter>. Para Dinamarca, Francia, Alemania, Japón, Noruega, España, Suecia, Estados Unidos y Reino Unido, véase el Social Expenditure Data Base (SOCES) en <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.

La primera reacción frente a la figura 1 es pensar que se podría mejorar la equidad en Colombia si aumenta tanto el recaudo tributario como el gasto social. Aunque esto puede contribuir en gran medida a mejorar la distribución del ingreso, por sí solo no es suficiente para lograrlo. Desde luego, la clave está en

que el recaudo se haga en los deciles de ingreso más altos, y el gasto se ejecute en los más bajos; no *contra* el mercado, sino *con* él. Pero es fundamental además que la gestión y la administración de los recursos sean transparentes y eficaces, y que tanto la política fiscal como la social sean planeadas y pertinentes. La cantidad de factores y variables a tomar en cuenta puede llegar a ser innumerable; pero un primer paso valioso en pro de la equidad y el crecimiento puede ser una política fiscal más activa y robusta: con mayores impuestos y mayor gasto social. Es esto lo que intentamos argumentar en este texto.

El trabajo está estructurado en cuatro secciones. En la primera parte, señalamos que una economía con mercados es fundamental para poder tener un crecimiento sostenido. En la segunda parte, argumentamos que la política fiscal es una herramienta indispensable para llevar a cabo una redistribución efectiva del ingreso. En la tercera parte, resaltamos la redistribución del ingreso como un factor esencial para que el crecimiento económico sea duradero y estable y que además tenga un mayor impacto en la reducción de la pobreza. Finalmente, defendemos que una mayor carga impositiva no va necesariamente en detrimento del crecimiento, sino que, por el contrario, lo puede favorecer. Este esquema se puede representar de la siguiente manera:

Figura 4. Esquema del argumento general



Entonces, una economía con mercados y con una política fiscal robusta pueden llevar a la reducción o eliminación de la pobreza tanto por la vía del crecimiento económico como por la vía de la redistribución de los recursos

disponibles. Insistimos en la política fiscal activa porque la economía de mercado, por sí sola, no garantiza los derechos económicos y sociales de todas las personas, como lo establece el consenso nacional consignado en la Constitución política vigente.

I. El rol de los mercados

En un reciente estudio del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Mundial, la Comisión de Crecimiento y Desarrollo estudió 13 países que lograron tener tasas de crecimiento iguales o superiores al 7% por 25 años o más³. Entre los elementos en común que tuvieron estos países en su época próspera se destacan: el aprovechamiento de la economía mundial y su integración a ella, altas tasas de ahorro e inversión y el uso del mercado para asignar recursos. Sobre lo primero, el estudio señala: "propiamente explotada para el beneficio de todas las personas [la economía global] es una de las herramientas más poderosas contra la pobreza" (Comisión on Growth and Development, 2008, p. 22). Esto se da en la medida en que los países sacan provecho tanto de una mayor demanda para sus productos como de un mayor flujo de ideas y conocimiento, del cual es posible beneficiarse para generar mayor crecimiento.

En cuanto a la expansión de la demanda, es claro que el mercado interno puede resultar muy limitado para los productos que un país está en capacidad de producir. Por lo tanto, mientras haya una expansión de la demanda, con nuevos mercados externos, se pueden aumentar los beneficios de un país bien sea mediante mejores precios, o bien por la vía de mayores cantidades vendidas. En cuanto al flujo de conocimiento, la comisión sostiene que "en todos los casos de crecimiento alto y sostenido, las economías rápidamente han absorbido saberes, tecnología y, en general, conocimiento del resto del mundo" (p. 41). Adicionalmente, con una economía más abierta es más factible la importación de maquinarias o artefactos para favorecer incrementos en la productividad de los países, particularmente, de aquellos en vía de desarrollo, lo cual también favorecerá su crecimiento.

3 Los países son Brasil, Botsuana, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Malta, Omán, Singapur, Taiwán y Tailandia.

Desde luego, las "invenciones" o las nuevas creaciones son procesos complejos que requieren no solamente una cantidad considerable de recursos y de capital humano, sino también de tiempo. La buena noticia es que una vez hecha una innovación o creado un nuevo instrumento capaz de mejorar la productividad, no hay necesidad de inventarlo otra vez sino que es posible solamente replicarlo. Aunque la implementación de mejoras o productos ya creados también necesita recursos y conocimientos, estos son claramente menores o menos costosos a los requeridos para el desarrollo de la innovación como tal. Ahora bien, las mejoras en productividad no solamente vienen dadas por el desarrollo de máquinas más eficientes y potentes, o artefactos más avanzados, sino también por mejoras institucionales o la aplicación de políticas públicas capaces de aumentar el rendimiento del capital humano.

En cuanto a las altas tasas de ahorro, el estudio señala que estas han sido fundamentales para poder realizar inversiones de largo plazo como infraestructura o investigación y desarrollo. El caso de China es sorprendente pues ha conseguido conservar más de un tercio del total de su ingreso para ahorro-inversión durante más de 25 años. Desde luego, la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, particularmente de la inflación y del déficit fiscal, ha sido fundamental para permitir y fomentar el ahorro de estos países, que ha rondado en un promedio del 20%-25%. Altas tasas de ahorro han permitido, a su vez, contar con amplias líneas de crédito, internas y externas, necesarias no solamente para compensar los tiempos de desaceleración, sino también para ejecutar inversiones colosales. En relación con este punto, es posible sostener que una economía más abierta permite sustituir de una manera más fácil el ahorro interno con el externo, cuando el primero es insuficiente para llevar a cabo las inversiones necesarias para el desarrollo del país.

Finalmente, el estudio afirma que "todas las economías con alto crecimiento se basaron en un sistema de mercado, que proveía información mediante precios, decisiones descentralizadas e incentivos a expandir la oferta" (Comission on Growth and Development, 2008, p. 25). La información del mercado, vía precios, resulta esencial a la hora de dirigir las inversiones hacia proyectos o sectores más productivos y por lo mismo más funcionales al crecimiento. Es decir, las decisiones sobre en qué invertir y cuánto pueden dejarse a los agentes de manera descentralizada, en tanto el sistema de mercado ofrece la información necesaria para saber cuáles son rentables. Como lo señala la

comisión "en cualquier periodo exitoso de crecimiento, los precios relativos juegan un papel crucial, atrayendo la inversión hacia ciertas industrias y alejándola de otras" (p. 34).

Por supuesto, los agentes no siempre tienen información completa o real a la hora de tomar sus decisiones; por esto el Estado debe hacer todo el esfuerzo para que en el sistema de mercado la información fluya de manera completa y verídica al máximo posible. De otra manera, las "inversiones" podrán evaporarse rápidamente sin impacto alguno sobre el crecimiento económico o el bienestar de las personas. Además, es necesario facilitar la libre movilidad de los factores de producción para que las inversiones rentables se puedan llevar a cabo. En una economía con mercados restringidos o truncados esto es difícil de lograr, lo cual redundará en pérdidas de eficiencia.

Así pues, como lo señala la comisión: "es claramente necesario usar los mercados como repartidores de recursos" (p. 3). Sin embargo, como hemos recalcado, esta asignación no garantiza eficiencia y mucho menos justicia. La intervención del Estado debe entonces enfocarse no en combatir los mercados, sino en procurar que estos discurran, con la mejor información posible, en procura de crear los incentivos necesarios para lograr una mayor productividad y un mayor crecimiento de la economía. Lo anterior incluye la activa participación del Estado en la estabilización macroeconómica, en la provisión de bienes públicos, en la inversión en infraestructura y capital humano, en la aplicación de las reglas de juego y en la regulación de externalidades que pueden tener impactos graves como los medioambientales.

Tampoco creemos conveniente, bajo cualquier circunstancia, lanzar políticas agresivas en pro de una apertura económica desorientada y anárquica. Más bien, se debe procurar la integración con el mercado exterior de una manera estratégica, buscando ventajas comparativas y unos términos de intercambio benéficos. En este sentido, la integración regional tiene algunas ventajas, como, por ejemplo, una cultura similar, que hace que los productos elaborados no encuentren muchas dificultades para conseguir compradores y comercializadores. También se podría pensar que los costos logísticos y de transporte serían inferiores al comercializar con los países vecinos que con aquellos que se encuentran lejanos. Pero más allá del destino de las ventas al exterior, el sector exportador debe buscar en el mercado internacional oportunidades para

ofrecer productos de un alto valor agregado y, con esto, procurar un mejoramiento constante en los términos de intercambio⁴.

Cabe mencionar que el camino de la apertura económica en pro de un mejor desempeño económico fue explícitamente adoptado en la última década del siglo XX por América Latina a un nivel general, y por Colombia como un caso representativo de esta. Lora (2011) afirma que

la liberalización del mercado fue considerada como la pieza central de la agenda reformista de los últimos años de la década de los 80 y los 90 en América Latina, por su impacto esperado en la productividad y el crecimiento, lo cual eventualmente se traduciría en mejores oportunidades de trabajo y salarios más altos. (p. 371)

Esta política estuvo fuertemente influenciada por el Consenso de Washington: una agenda reformista-liberalizadora contrapuesta al modelo de industrialización dirigida por el Estado (Ocampo y Ros, 2011).

Los estudios sobre el impacto de la liberalización, como fenómeno aislado, en el crecimiento y la productividad de los países latinoamericanos son poco concluyentes⁵ y varían de acuerdo con los periodos utilizados en las comparaciones. Sin embargo, autores como Ocampo y Ros (2011) señalan que Colombia creció menos después de la apertura con respecto a las décadas previas. Pero, además, el crecimiento de la productividad, medida como el incremento del producto por trabajador, tampoco fue mayor en la era posapertura. Si bien es cierto que Colombia ha tenido una política más proteccionista que el promedio de América Latina, los resultados a nivel regional son similares a los colombianos: menor crecimiento económico y menor crecimiento de la productividad. Ahora bien, no es esto un argumento para decir que la liberalización ha sido perjudicial para las economías latinoamericanas. Más bien, sirve para pensar que una mayor apertura económica no es benéfica en sí misma y bajo cualquier circunstancia, sino que debe ejecutarse de una manera estratégica y planificada.

4 Sobre la importancia de las exportaciones en el crecimiento económico, véase Hausmann (2011), especialmente las páginas 524-527.

5 Para ver más en detalle el impacto de la liberalización en el crecimiento económico y la productividad, véase Lora (2011, pp. 372-376).

En síntesis, la profundización de la economía de mercado y el fortalecimiento del Estado y su intervención no son dos políticas incompatibles. Por el contrario, pensamos que el Estado desempeña un papel crucial en el buen funcionamiento de los mercados, bien sea como proveedor de información, como garante de reglas, como protector de la población más vulnerable o como gestor de bienes públicos indispensables para el crecimiento económico. En el caso de Colombia, no solamente hay mucho por hacer en el aprovechamiento de los mercados, tanto internos como externos, sino también en la construcción de un Estado más eficiente y vigoroso. Para lograr esto, la ejecución de una política fiscal robusta y activa es indispensable.

II. El papel de la política fiscal

Si bien la desigualdad no es un asunto exclusivamente económico o que depende solo de las políticas del Gobierno, es indiscutible que la política fiscal tiene un papel trascendental en la manera como se distribuyen los recursos de un país. De hecho,

la política fiscal puede ser una potente herramienta para lograr los objetivos redistributivos de los gobiernos. Esta afecta el bienestar de los hogares a través de pagos monetarios (impuestos y transferencias) y a través de la provisión de beneficios en especie (por ejemplo, educación gratuita, y servicios de salud). (Clements, De Mooij, Francese, Gupta y Keen, 2015, p. 3)

No solo esto, como veremos con más detalle en la siguiente sección, la política fiscal y la distribución también resultan ser asuntos clave dentro del desempeño económico de los países. De hecho, "muchos analistas sostienen que el fracaso en los objetivos de política fiscal es un factor esencial de por qué [América Latina] ha tenido un mal rendimiento en cuanto a crecimiento y equidad" (Cárdenas y Perry, 2011, p. 266). Entonces, tiene sentido pensar que la alta y persistente desigualdad de América Latina (al igual que la de Colombia) puede explicarse, al menos en alguna parte, debido a las políticas fiscales implementadas en los países de la región a lo largo del tiempo.

Al examinar el aspecto tributario de los países latinoamericanos, una de las primeras características que saltan a la vista es el bajo recaudo de impuestos

como proporción del PIB. De hecho, algo de esto se puede ver en la figura 2, comentada en la introducción. Como indican Cárdenas y Perry (2011),

con la excepción de algunos pocos países, como Brasil, los bajos impuestos han sido una característica particular de América Latina. Por supuesto, una baja capacidad fiscal se transmite en una inadecuada provisión de bienes públicos y una limitada capacidad para redistribuir de manera efectiva. (p. 267)

Cabe señalar que los ingresos tributarios vienen creciendo en América Latina a nivel general en los últimos años, pero estos siguen siendo bajos y, nuevamente, Colombia es un caso representativo de la región en este aspecto (véase el cuadro 1). Decimos que son bajos no solo al compararlos con otras regiones, sino especialmente si tenemos en cuenta las enormes responsabilidades de los estados de la región, como el colombiano, en el aspecto social, las cuales exigen un volumen considerable de recursos.

Cuadro 1. Recaudo tributario como porcentaje del PIB en América Latina

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Argentina	13,676	18,67	19,801	24,532	29,067	31,994
Bolivia	8,268	13,845	17,629	19,954	20,257	27,571
Brasil	25,513	26,638	29,586	32,763	32,363	31,975
Chile	16,889	18,3	18,812	20,725	19,591	20,507
Colombia	10,617	15	14,632	18,067	17,976	20,777
México	12,363	11,392	13,114	12,064	13,357	16,231
Perú	12,117	15,763	14,604	16,422	17,799	17,244
Uruguay	19,578	20,966	21,619	23,868	26,227	27,043
Promedio	14,88	17,57	18,72	21,05	22,08	24,17

Fuente: Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018 en <http://www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm>

La escasez de recursos fiscales ha sido un obstáculo para garantizar derechos económicos y sociales de toda la población, pero también ha impedido la ejecución de otro tipo de inversiones como la infraestructura física y tecnológica, que también se encuentra rezagada en toda la región. De nuevo, como lo sostienen Cárdenas y Perry (2011), "en buena medida, los ingresos derivados de

impuestos determinan la capacidad de los gobiernos de proveer bienes públicos y redistribuir los recursos" (p. 267). Si tenemos en cuenta que la exclusión de una gran parte de la población de servicios como educación, salud e incluso alimentación, es uno de los focos de inequidad más grandes en Latinoamérica, vemos que una mayor capacidad del Estado para proveer estos servicios es esencial para combatir la desigualdad. Esta mayor capacidad está dada, en buena medida, por unos mayores ingresos por concepto de impuestos. En palabras de Bastagli, Coady y Gupta. (2015): "incrementar la carga impositiva en las economías en vía de desarrollo es un componente fundamental de cualquier estrategia que busque mejorar la capacidad redistributiva de la política fiscal" (p. 66).

La situación de Colombia es que se encuentra limitada por el bajo recaudo de impuestos, mientras que al mismo tiempo enfrenta crecientes y urgentes demandas por inversión pública en educación, salud y nutrición, fundamentales para encaminar al país hacia una sociedad más equitativa. Es decir, sus niveles de tributación no son compatibles con las metas sociales enfrentadas. Por lo tanto, las estrategias para aumentar el impacto de la política fiscal en la redistribución del ingreso deben reconocer el estancamiento asociado con un bajo recaudo tributario.

Ahora bien, "el impacto redistributivo de la política fiscal depende no solamente de la *magnitud* de los impuestos y el gasto sino también de la *composición* de estos" (Bastagli et al., 2015, p. 59). Un análisis riguroso sobre el asunto exigiría muchas más páginas de las que tenemos en este texto, pero basta decir que los impuestos directos a las personas naturales y los impuestos a la riqueza y a la propiedad tienden a tener un mayor impacto redistributivo. Precisamente, en América Latina estos impuestos no han tenido un gran alcance⁶. En contraste, la mayoría de los países de la región, entre ellos Colombia, han sostenido sus ingresos tributarios especialmente en impuestos indirectos como el IVA, con una capacidad redistributiva mucho más limitada. Por lo tanto, recaudar más es solo un paso, el siguiente es buscar que este aumento recaiga, en particular, en las personas o familias de mayores ingresos.

6 Fergusson y Suárez (2014) subrayan "la dificultad para fortalecer la tributación directa" en América Latina: "los impuestos sobre la nómina y sobre la propiedad y la riqueza de los individuos no recibieron una atención especial en los procesos de reforma" (p. 343). En contraste, "el aumento en el nivel de recaudo por IVA y otros sobresale como una de las características más importantes en la región" (p. 348).

La otra cara de la política fiscal es el gasto. Al final de cuentas, de poco o nada sirve recaudar más si estos recursos no terminan destinándose a las necesidades más importantes del país en términos de redistribución y crecimiento. Mientras que el dinero destinado a los programas de cuidado infantil, educación pública primaria y secundaria, salud básica subsidiada o las transferencias condicionadas, terminan, en la gran mayoría de los casos, beneficiando a las personas más necesitadas, otros gastos como las pensiones o la educación superior terminan siendo destinados a personas fuera de los deciles más bajos de ingreso.

Ahora bien, las políticas sociales enfocadas en fortalecer el capital humano como educación, salud y nutrición, e incluso aquellas en infraestructura, tienen la capacidad de generar un impacto notorio tanto en la redistribución como en el crecimiento del corto y el largo plazo. En consecuencia, tiene sentido enfocar y priorizar este tipo de políticas sociales dentro del gasto público. Así como señalan Ocampo y Ros (2011), "el aumento en el gasto social ha jugado un rol importante mejorando el ingreso de los hogares pobres y, más aún, mejorando las oportunidades de acceso a educación" (p. 22). Por consiguiente, mayor acceso a estos servicios implica mejores condiciones de vida de las personas más pobres en el corto plazo, pero también resulta esencial para romper ciclos de pobreza y lograr mayor movilidad social hacia el futuro.

Es indispensable señalar que la política social debe desempeñar un papel mucho más activo en momentos de desaceleración o en la parte crítica del ciclo económico. Es decir, es fundamental usarla como política anticíclica. Las diferentes experiencias históricas, no solamente en Colombia sino en la mayoría de países, muestran que las crisis económicas dejan resultados desastrosos en materia social e incluso echan al traste avances de muchos años en esta materia. Más aún, "las crisis macroeconómicas han ampliado la desigualdad porque para los pobres ha sido más difícil protegerse de una alta y descontrolada inflación, y los programas de ajuste afectan a los pobres y a la clase media de manera desproporcionada" (Gasparini y Lustig, 2011, p. 692).

Este asunto tiene una particular importancia para los países de América Latina, caracterizados por tener una alta vulnerabilidad a los choques económicos y por aplicar tradicionalmente políticas fiscales procíclicas (Perry, Servén y Suescún, 2008, pp. 1-39). Entonces, los programas de inversión, tanto en infraestructura como en materia social, suelen ser altamente dependientes de la disponibilidad

de recursos provistos por el ciclo económico. Así pues, aunque en las épocas de holgura se han conseguido avances importantes, en las épocas de vacas flacas buena parte de estos se han echado a perder. Por supuesto, la capacidad de ejecutar una política anticíclica robusta depende en buena medida de la existencia de programas de ahorro en la época de bonanza, así como de la disponibilidad de líneas de crédito. La disponibilidad de recursos para amortiguar los choques no solamente es necesaria para la estabilidad macroeconómica, sino también para proteger el gasto social, y con este los derechos económicos y sociales de las personas más vulnerables.

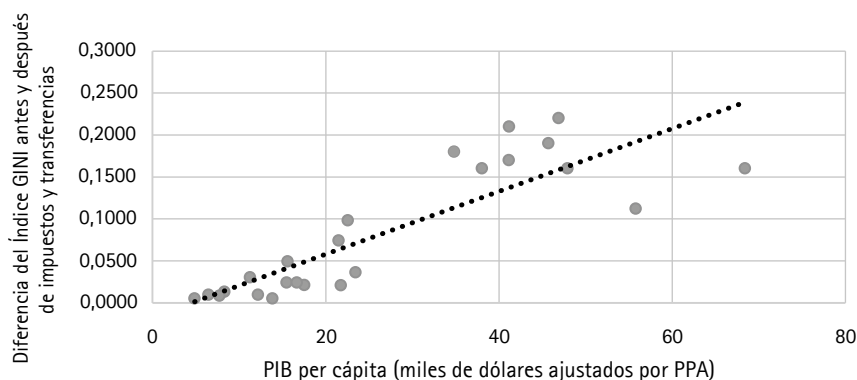
Desde luego, la anterior no es una tarea sencilla. Es más, la política fiscal ha sido raramente usada como una herramienta contracíclica en América Latina, debido en parte a que los cambios en las políticas de impuestos requieren lentas y largas aprobaciones por parte del poder legislativo. En consecuencia, en el momento de ejecutar varias de estas políticas estas llevan ya grandes rezagos de tiempo (Cárdenas y Perry, 2011, p. 275). Así las cosas, es clave diseñar mecanismos institucionales que fuercen el ahorro en las bonanzas, y al mismo tiempo permitan cierta flexibilidad en la política fiscal para poderla adaptar a los choques. Más aún, es fundamental que la política tributaria no esté desligada de la política de gasto. Si el país se exige unas metas sociales, establecidas en derechos, como se fijó en la Constitución, debe establecer igualmente una agenda tributaria acorde con los gastos asociados con estas metas. Seguramente, la poca efectividad de la política fiscal en los países latinoamericanos se explica en alguna medida por esta desconexión entre los componentes de recaudo y de gasto.

Paradójicamente, los países latinoamericanos, con niveles altos de pobreza y de desigualdad, y que, por lo tanto, deberían distribuir mediante la política fiscal con mucho más ahínco sus recursos, lo hacen menos. La figura 5 muestra lo que Lindert (2014, p. 15, citado por Lustig, 2015, p. 304) llama la paradoja de Robin Hood: los países más pobres y, que necesitan con más urgencia una redistribución del ingreso, redistribuyen menos⁷. En contraste, en los países ricos, la política fiscal (impuestos y transferencias) es capaz de reducir la desigualdad del ingreso en cerca de un tercio (Bastagli et al., 2015, p. 72). Como consecuencia, "cerca de dos terceras partes de la diferencia promedio de

7 Sin embargo, trabajos como los de Ostry et al. (2014) encuentran que, a una escala global, los países más desiguales redistribuyen más. Si se observa solo Latinoamérica, esta relación es menos clara.

desigualdad en el ingreso disponible entre países desarrollados y Latinoamericanos es explicada por diferencias en el impacto redistributivo de los impuestos y las transferencias" (p. 60). En otras palabras, la desigualdad (y consecuentemente la pobreza) de América Latina sería mucho menor si sus países tuvieran una política fiscal mucho más efectiva.

Figura 5. Relación entre la efectividad de la política redistributiva y el ingreso per cápita



Nota: el PIB per cápita no está calculado para el mismo año en todos los países. Este año puede variar desde el 2001 hasta el 2015.

Fuente: eje vertical: para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Uruguay y Venezuela, véase el Data Center on Fiscal Redistribution del CEQ Tulane University en <http://commitmenttoequity.org/datacenter>. Para Dinamarca, Francia, Alemania, Japón, Noruega, España, Suecia y Reino Unido, véase Max Roser y Esteban Ortiz-Ospina (2018), "Income Inequality". Published online at OurWorldInData.org. Recuperado de <https://ourworldindata.org/income-inequality>. Eje horizontal: FMI: World Economic Data Base, Abril del 2016. Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>.

En resumen, "aunque es políticamente difícil incrementar la tributación efectiva de las personas, es un asunto crucial que está pendiente en la agenda de desarrollo de América Latina" (Cárdenas y Perry, 2011, p. 271). Al mismo tiempo, se requiere una priorización progresiva en las necesidades del gasto público. En Colombia, como en los otros países latinoamericanos, una sociedad más equitativa es deseable no solamente en términos de justicia, sino además en términos de eficiencia económica. Este es el punto que queremos argumentar en la siguiente sección.

III. La redistribución y el crecimiento

Hemos insistido en la desigualdad como una característica distintiva y expandida en toda América Latina (Gasparini y Lustig, 2011, p. 691). En la sección anterior mostramos cómo una política fiscal robusta puede generar mayor igualdad en los países. En esta sección queremos defender que, en un nivel general, mayor equidad y mayor redistribución son ambas favorables al crecimiento económico. En consecuencia, no existe una gran oposición entre generar mayor eficiencia y generar mayor equidad, como lo habría planteado Okun (1975)⁸; por el contrario, ambas políticas pueden apuntar en la misma dirección.

Intuitivamente, podemos pensar que la desigualdad puede afectar de manera negativa el crecimiento económico mediante, por lo menos, cuatro mecanismos:

1. *Inestabilidad política y económica*: una mayor desigualdad crea un sentimiento generalizado de injusticia e inconformismo, una menor confianza en las instituciones y por lo mismo un clima económico inestable. La inestabilidad política está relacionada con la inestabilidad económica en la medida en que las inversiones o los proyectos de emprendimiento se reducen cuando hay un ambiente de incertidumbre.
2. *Incapacidad de llevar a cabo reformas*: en sociedades altamente desiguales es más difícil llegar a un consenso nacional sobre las políticas de largo plazo necesarias para crecer de manera sostenida y durable. Además, si como señala Stiglitz (2012), la desigualdad económica está relacionada con la desigualdad política, las sociedades desiguales son más propensas a "capturas" del Estado por parte de grupos de interés particulares.
3. *"Desperdicio" de capital humano*: cuando existe una alta desigualdad en países de ingreso medio y bajo, como es el caso de Colombia, una gran parte de la población se encuentra permanentemente excluida de servicios como salud, educación, nutrición y empleo. Esto implica que muchas personas no tienen la oportunidad de explotar sus habilidades y capacidades y, así, contribuir al crecimiento económico. Además, existen grandes ineficiencias en el mercado laboral; por ejemplo, por la poca capacidad de movilidad de las personas más pobres y por la escasez de mano de obra calificada.

8 Okun usa la analogía del *Leaky-Bucket* para ilustrar cómo una redistribución acarrea pérdidas de eficiencia. Según Okun, la clave está en decidir hasta qué punto se está dispuesto a sacrificar lo uno por lo otro.

4. *"Represión" de la demanda agregada*: nuevamente, una alta desigualdad en países "no ricos" implica que una parte considerable de ciudadanos no cuenta con una capacidad aceptable de consumo. Si se intenta cerrar la brecha de desigualdad aumentando los ingresos de las personas más pobres, la demanda por bienes de consumo e intermedios se expandirá, así como la capacidad de ahorro, todo lo cual será favorable para el crecimiento económico.

En este punto cabe preguntarse: ¿cómo es la relación empírica entre desigualdad-redistribución y crecimiento? Según Ostry, Berg y Tsangarides (2014), "la evidencia estadística generalmente apoya la idea de que la desigualdad impide el crecimiento, al menos en el mediano plazo" (p. 8). Estos autores miden el impacto de la desigualdad en países alrededor del mundo, tanto en las tasas de crecimiento como en su durabilidad o estabilidad. En ambos casos, el impacto de la desigualdad es significativamente negativo. Es decir, los países más desiguales crecen menos y por periodos de tiempo más cortos.

Además, los autores miden el impacto de la redistribución en el crecimiento. Aquí, los autores encuentran una relación levemente positiva si se mide como variable aislada. Sin embargo, si se tiene en cuenta el impacto de la redistribución sobre la desigualdad, el impacto de la redistribución sobre el crecimiento termina siendo significativamente positivo. Los autores concluyen que solamente en casos muy extremos, de países que ya redistribuyen sus ingresos en una proporción muy grande, una todavía mayor redistribución podría generar un impacto negativo sobre el crecimiento. En todo caso, en un nivel general la relación entre redistribución y crecimiento económico es positiva, por lo que no existe entonces un dilema entre redistribuir o crecer, por lo menos en un mediano-largo plazo.

Por su parte, Easterly (2007), también a través de un trabajo empírico a nivel global, reafirmó la existencia "de una fuerte asociación entre desigualdad y el nivel de ingreso per cápita de hoy" (p. 757). El autor señala que "la desigualdad predice un menor nivel de desarrollo, peores instituciones y un menor nivel de escolaridad" (p. 765). Este resultado no solo es estadísticamente significativo y robusto, sino que concuerda con la lógica económica que planteamos al inicio de la sección. Más aun, Easterly (2007) encuentra todavía una relación significativamente negativa entre la desigualdad de los países y su productividad, que, como bien se sabe, suele ser uno de los factores más relacionados con el crecimiento económico.

Entonces, tal y como se afirma en el World Development Report, "mayor equidad implica un funcionamiento más eficiente de la economía, menores conflictos, mayor confianza, y mejores instituciones, con dinámicas en favor de la inversión y el crecimiento" (p. 3). Bajo esta misma lógica, "una desigualdad de poder conlleva a la formación de instituciones que perpetúan desigualdades en poder, estatus y riqueza" (p. 8). Mientras una buena parte de la población se quede sin la posibilidad de enriquecer su capital humano, no solamente sus perspectivas económicas están constreñidas, sino también sus derechos políticos y su capacidad de acción. Fortalecer el capital humano es entonces una condición *sine qua non* para romper ciclos de pobreza y desigualdad.

De esta manera, una mayor equidad ataca la pobreza de doble manera: mediante un mayor ingreso para las personas más pobres en el corto plazo y también mediante un mayor crecimiento económico y mayores oportunidades en el largo plazo. En conclusión: "la dicotomía entre políticas para el crecimiento y políticas enfocadas en la equidad es falsa. La distribución de oportunidades y el proceso de crecimiento están conjuntamente determinados" (World Development Report, 2006, p. 10). Desde luego, esto no quiere decir que se debe impulsar una redistribución a cualquier costo. Hemos querido defender aquí que esta se debe hacer mediante la activa participación del Estado, con instituciones fuertes y eficaces, aprovechando las ventajas de los mercados como repartidores de recursos. Pero ¿por qué si la mejor distribución de los recursos es tan benéfica hay países tan desiguales? Más aún, ¿por qué la desigualdad puede llegar a ser tan persistente? La paradoja es que aunque la desigualdad es sensible a las políticas de gobierno y puede cambiar de manera significativa en el corto plazo, en países como Colombia lleva siglos con niveles muy altos. Una respuesta completa debe incorporar cuestiones que van más allá de las consideraciones meramente económicas, como aspectos culturales e históricos. Sin embargo, puede decirse que

las correlaciones entre la desigual distribución de activos, oportunidades y poder político conllevan a un círculo vicioso en el que se refuerzan los patrones de inequidad. Este círculo hace que las desigualdades persistan por largos periodos, incluso si están son ineficientes e injustas para la mayoría de la población. (World Development Report, 2006, p. 21)

Así pues, en sociedades altamente desiguales, los grupos marginados económicamente lo están también de la gestión del Estado y de poder presionar

por políticas públicas que mejoren su situación. Esto, a su vez, deja con pocos incentivos a las élites para pensar en proyectos de largo plazo y en favor del bienestar general. El resultado es un equilibrio de largo plazo en el cual las desigualdades sociales, políticas y económicas se fortalecen mutuamente, generando una "trampa de desigualdad" posible pero difícil de romper.

Finalmente, aunque nos hemos enfocado en la importancia de la equidad para generar mayor crecimiento y mayor eficiencia económica, no queremos restarle importancia al valor intrínseco de la equidad en términos de justicia dentro de las sociedades. Incluso, si lo único que importara fuera el crecimiento económico, la equidad es una pieza clave para que este sea mayor y más estable. Sin embargo, también se puede pensar que aun si una mayor equidad fuera en contra de la eficiencia económica, valdría la pena redistribuir los ingresos en alguna medida. La buena noticia es entonces que "la mayor equidad no solo es deseable en sí misma sino también por ser instrumental para alcanzar una sociedad como un todo más próspera en el largo plazo" (Meléndez y Ferreira, 2012, p. 4).

IV. Los impuestos y el crecimiento

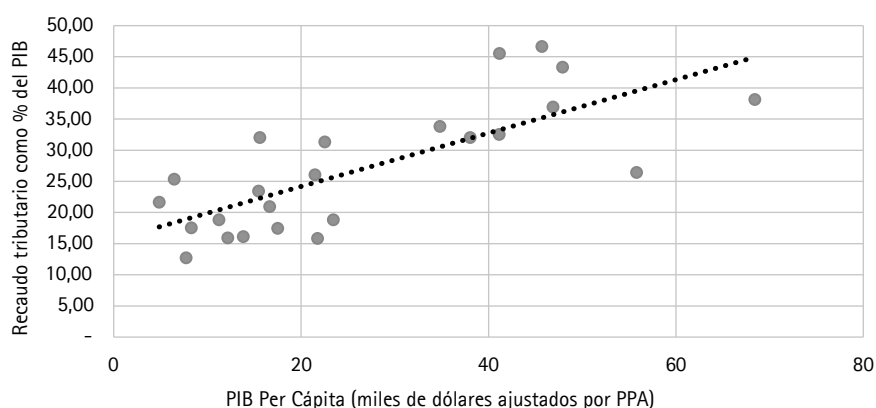
La escuela clásica ha sostenido que mayores impuestos y mayores subsidios generan pérdidas irrecuperables de eficiencia en la economía por costos administrativos, así como desincentivos para trabajar y para invertir. En esta línea, McBride (2012) señala todos los posibles perjuicios de los impuestos sobre el crecimiento:

Los impuestos a los factores de producción, por ejemplo capital y trabajo, son particularmente disruptivos para la generación de riqueza. Los impuestos a las empresas y a los accionistas reducen los incentivos a invertir y a construir capital. Menos inversión significa menos trabajadores productivos y por lo tanto salarios más bajos. Los impuestos a los ingresos y los salarios reducen los incentivos a trabajar. Los impuestos progresivos a los ingresos, donde entre más alto el ingreso más alto el impuesto, reducen los retornos de la educación, pues los ingresos altos están asociados con altos niveles de educación, y por lo tanto reducen los incentivos a construir capital humano. Los impuestos progresivos también reducen la inversión y las actividades de

emprendimiento, pues una gran parte de estas están a cargo de personas con altos ingresos. (p. 2)

A pesar de esto, Ostry et al. (2014) señalan que "sorpresivamente, hay poca evidencia de que incrementos en las tasas de recaudo afecten negativamente el crecimiento en el mediano y el largo plazo" (p. 10). Así pues, la generalización teórica de McBride (2012) no parece ir acorde a lo sucedido en diferentes países en el mundo. De hecho, como se muestra en la figura 6, los países más ricos de hoy en día son aquellos con más altas cargas impositivas. Desde luego, esta figura no permite establecer una causalidad directa entre impuestos y crecimiento, pero por lo menos nos hace pensar que unos mayores impuestos no necesariamente destruyen la riqueza de los países.

Figura 6. Ingresos fiscales vs. ingreso per cápita



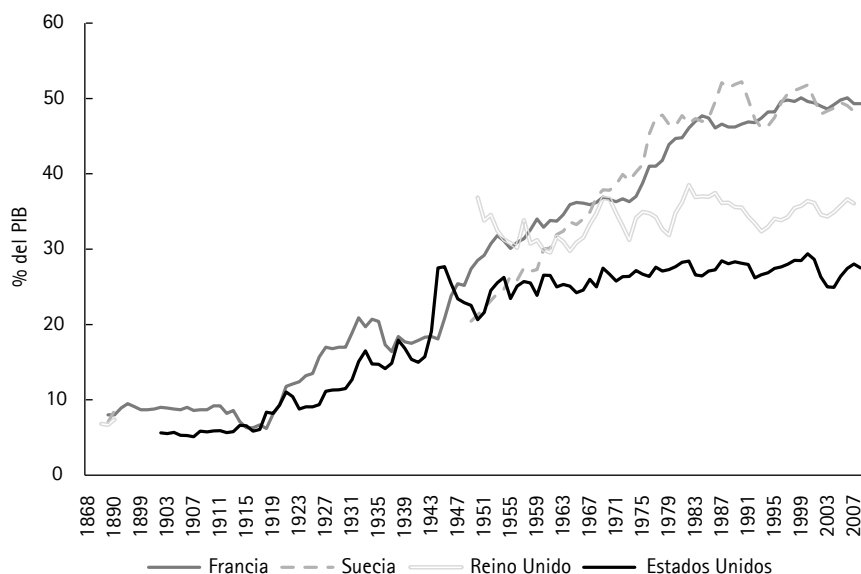
Nota: el PIB per cápita no está calculado para el mismo año en todos los países. Este año puede variar desde el 2001 hasta el 2015.

Fuente: eje vertical: 2018 Index of Economic Freedom. <https://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>. Datos para el 2018. Eje horizontal: FMI: World Economic Data Base, abril del 2016. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>

La figura 7, por su parte, muestra que cuatro de los países más ricos del mundo a lo largo del siglo XX subieron de manera sostenida sus cargas impositivas, hasta ubicarlas entre alrededor del 30% y el 50% del PIB. Por supuesto, el rendimiento económico de estos países no fue homogéneo a lo largo del siglo y tampoco siguió la misma direccionalidad de la carga impositiva en todos los momentos. Sin embargo, es posible afirmar que al comienzo del siglo los países

eran mucho más pobres y con cargas impositivas inferiores al 10%, mientras al final del siglo no solo eran mucho más ricos sino que la proporción del recaudo sobre el PIB se había más que triplicado. De nuevo, lo que queremos mostrar con esto no es una relación causal entre ambas variables, sino subrayar que unos mayores impuestos no condenan invariablemente a los países a un detrimento de su riqueza.

Figura 7. Ingresos fiscales como porcentaje del PIB



Fuente: Ortiz-Ospina y Roser (2018)-

Esta situación la describe Myles (2000) de la siguiente manera:

los ingresos por impuestos, como proporción del PIB, se han incrementado de manera significativa en todos los países desarrollados en el último siglo, pero el nivel de crecimiento ha permanecido relativamente estable. Esto sugiere la inmediata conclusión que, en la práctica, la mayor carga impositiva global no afecta la tasa de crecimiento. (p. 157)

Así pues, el incremento en los impuestos no afectó de manera negativa el crecimiento económico de la mayoría de países desarrollados y, en general, estos continuaron aumentando sus ingresos. Por supuesto, la *magnitud* de los impuestos

no es lo único importante. Como dijimos antes: la *composición* de los tributos es igualmente fundamental o incluso más que el mismo volumen. Entonces, si bien una mayor carga impositiva no parece ser un destructor de riqueza, los criterios de eficiencia y optimización no pueden ser pasados por alto.

Ahora bien, tampoco queremos negar que puede llegar a haber costos de eficiencia en el corto plazo por subir impuestos, ni sugerimos subir impuestos tajantemente a cualquier costo. Lo que queremos defender es que una política tributaria robusta y progresiva es indispensable no solamente para generar mayor equidad, sino también para proveer al país de una infraestructura física y social que rara vez el sector privado, por sí solo, está en capacidad de construir a cabalidad. Como bien se sabe, aumentar tanto el capital físico como el capital humano es fundamental para el desarrollo económico y social de cualquier país.

Ya que uno de los principales canales por los cuales la política tributaria afecta el crecimiento económico es mediante la inversión, es claro que la parte pública de esta requiere financiarse vía impuestos. Es decir, tanto la infraestructura física como la social requieren el impulso por parte del Estado y requieren que este esté en capacidad de financiarlas. A pesar de que la teoría clásica ha señalado que existe un *crowding-out* entre la inversión pública y la privada, lo cierto es que estas parecen ser más complementarias que sustitutas. De hecho, el *Growth Report* citado en la primera parte del texto sostiene que no se puede demostrar empíricamente la existencia de un desplazamiento de la inversión privada por parte de la pública. Incluso, afirma que "ningún país ha mantenido un crecimiento acelerado sin mantener al mismo tiempo altas tasas de inversión pública: en infraestructura, educación y salud. Lejos de desplazar a la inversión privada, el gasto público la atrae" (pp. 5-6). Por lo tanto, con un mayor gasto social eficiente se abren nuevas oportunidades de inversión y además se incrementan las tasas de retorno de otras ya existentes. En síntesis, la evidencia sugiere que la inversión pública implica un *crowding-in* más que un *crowding-out*.

En este punto cabe preguntarse ¿por qué la inversión privada, por sí sola, suele ser incapaz, como lo ha sido en América Latina, de satisfacer las necesidades de infraestructura física y social? Más cuando, como hemos reseñado, el peso tributario de la región es comparativamente muy inferior. Myles (2000) señala que si los mercados de capitales son imperfectos y hay indivisibilidades en

la inversión de capital humano, como realmente sucede, los pobres no tienen cómo pedir créditos y fortalecer con ellos su capital humano. Entonces, el autor sugiere que una transferencia lo suficientemente alta como para que los más pobres estén en capacidad de acceder a educación no solo tendrá repercusiones positivas a nivel de los individuos, sino que también deberá incrementar la tasa de crecimiento agregada (p. 156). Un análisis similar se puede realizar para la inversión en infraestructura física. La magnitud y la esencia de estas inversiones hacen que no sea fácil para el mercado brindar las señales suficientes como para que la inversión privada se decida a llevarlas a cabo. Entonces, la complementariedad entre las inversiones pública y privada es un factor clave en la búsqueda de un mayor crecimiento económico.

Es preciso subrayar la utilidad de las inversiones en capital humano no solamente para mejorar la productividad, sino también para favorecer la movilidad social y la equidad. Es decir, tienen un retorno sobre lo colectivo y lo público, más allá del retorno privado sobre el individuo. Es posible que las señales del mercado no capturen de manera clara todos los beneficios de este tipo de inversiones y, por lo tanto, no sea sencillo dirigir hacia allí todos los recursos necesarios. En consecuencia, el Estado debe enfocar su acción tanto en proveer y difundir las informaciones reales del mercado, para generar incentivos o desincentivos sobre el sector privado, como también dirigir sus recursos hacia aquellas inversiones rentables que los privados no consiguen cubrir. Los impuestos pigouvianos pueden resultar una carta muy útil para el Estado en este aspecto, pues dejan un doble dividendo: contribuyen a una mayor eficiencia de los mercados o a la protección ambiental y al mismo tiempo amplían el recaudo.

Para concluir, debemos resaltar la estrecha relación entre la capacidad de establecer y cobrar impuestos progresivos de manera eficiente y la existencia de instituciones legítimas, democráticas y eficaces, las cuales, a su vez, dependen de que las sociedades sean equitativas, tanto política como económicamente. En Colombia existe una gran resistencia a aumentar los impuestos necesarios para el gasto social debido a la percepción de la alta probabilidad de ser robados. La corrupción es, por lo tanto, un obstáculo serio para la equidad social y debe ser objeto de políticas que la desestimulen. Dichas políticas deberían tener un componente punitivo, pero deben además buscar el reclutamiento de un servicio civil flexible y capacitado. De hecho, esto ha sido recomendado tanto por la Comisión de Reforma Tributaria como por la Comisión del Gasto

Público. En cualquier caso, es claro que el Estado debe impulsar una política fiscal activa y redistributiva. Esto, sin perjuicio de las libertades individuales ni de los mercados.

V. Comentarios finales

La distribución del ingreso en Colombia puede mejorar con una combinación de mayores impuestos a las personas más ricas y un mayor gasto social dirigido a las personas o familias en los deciles de más bajos ingresos. Por el lado de los impuestos, en Colombia se hace necesario aumentar el recaudo por la vía de gravámenes directos a las personas naturales y también disminuir las exenciones tributarias de las empresas. Por el lado del gasto, no solamente se deben ampliar y fortalecer los servicios de salud, nutrición y educación, sino también es necesario plantear reformas a programas como el Plan de Alimentación Escolar, el cual ha sido escasamente evaluado y ha servido como un foco de corrupción y de desvíos. Además, podría estudiarse el establecimiento de un crédito tributario para quienes pueden comprobar que han tenido ingresos inferiores a un porcentaje de un determinado salario mínimo. Dicho impuesto negativo⁹ puede fomentar la formalización y evitaría la pobreza de personas empleadas pero con salarios muy bajos.

Dentro de la política macroeconómica de estabilización, es necesario crear un seguro de desempleo que funcione como política contracíclica. De esta manera, se puede proteger el ingreso de las personas más afectadas por un periodo de crisis, sus condiciones sociales y su capacidad de consumo, y además es posible aumentar la demanda agregada en la fase más crítica del ciclo económico. Todo lo anterior favorecerá un crecimiento más constante y al mismo tiempo protegerá los avances logrados en materia social. Para mejorar su impacto, el seguro debe ser temporal y menor al ingreso del trabajador antes de quedar desempleado. También, se deben establecer topes máximos.

Insistimos en que el Estado debe evaluar de manera constante la progresividad y la eficiencia del gasto social. La actual legislación sobre las pensiones

9 En Estados Unidos y Reino Unido, el impuesto negativo consiste en una devolución de los impuestos pagados por retención en la fuente, cuando los ingresos netos de las personas disminuyen por debajo de un nivel mínimo.

que el Parlamento se rehúsa cambiar, así como las transferencias que terminan siendo aprovechadas por los grupos más favorecidos de la sociedad o que han promovido la corrupción deben ser urgentemente revaluadas. En realidad, mejorar la equidad social con un gasto público regresivo es una quimera. El gasto social más necesario y efectivo es el aseguramiento de la salud, pero el actual sistema está desfinanciado y no siempre provee la información necesaria para que las personas cuiden lo más que puedan su propia salud. En el mundo entero el sistema de salud es costoso y, con el potencial de costos crecientes, el Estado debe ayudar a financiarlo.

Además, la constante evaluación y la focalización son aspectos claves para el éxito de las políticas sociales. Como lo señala el viejo adagio: "las malas políticas a veces son buenas políticas que se implementaron por mucho tiempo". Es decir, las políticas de gasto social deben ir ajustándose periódicamente a los nuevos contextos y a las nuevas necesidades que van surgiendo. Pero no solo el tiempo va imponiendo sus particularidades sino también el espacio y la geografía: el que una política funcione adecuadamente en un lugar no implica que también va a funcionar bien en otro solo por replicar sus términos.

Para que las políticas estén ajustadas a las necesidades particulares, es clave impulsar la descentralización bajo el principio de subsidiariedad. Es decir, la ejecución de las políticas debe estar a cargo de las autoridades más próximas al problema. Lógicamente, la descentralización debe hacerse con responsabilidad y buscando garantizar que tanto las instituciones nacionales como locales sean igual de sólidas y eficaces. Como dijimos en un comienzo, la cantidad de factores a tener en cuenta para diseñar y ejecutar una buena política social pueden ser innumerables. Es claro, sin embargo, que el gasto público bien dirigido tiene la capacidad de mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable, así como de contribuir a que las sociedades sean más equitativas, más justas y más prósperas.

VI. *Post scriptum*: historia del gasto social en Colombia

Contrario a lo que generalmente se cree, en Colombia ha habido algunos programas para mejorar el bienestar de la población rural. Uno de estos fue el de Desarrollo Rural Integrado (DRI), que sobrevivió a varios gobiernos durante el siglo XX. Las evaluaciones sugieren su buen funcionamiento en algunos lugares, pero no logró mejorar el bienestar en todas las zonas donde se estableció. El reciente informe de la Misión para la Transformación del Campo

Colombiano, presidida por José Antonio Ocampo, recomienda para el futuro de la política rural estrategias parecidas a las de DRI y es claro que las experiencias de este programa pueden ayudar al éxito del gasto social rural del siglo XXI. Dentro de estas podemos destacar una mayor democratización en la tenencia de la tierra y una mayor participación de los campesinos en la planeación y ejecución de los proyectos.

De manera similar, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), desarrollado inicialmente por la administración López Michelsen, contempló una serie de acciones enfocadas en mejorar las condiciones nutricionales de los niños pobres menores de cinco años. El programa tenía como objetivo reducir la mortalidad infantil y permitir el desarrollo físico y cognitivo de los niños más vulnerables y se cree que tuvo algún éxito en varias regiones donde fue ejecutado. Sin embargo, uno de los problemas que ha tenido esta y otras políticas sociales es la falta de continuidad. Es decir, las políticas sociales en Colombia se han pensado más como programas de Gobierno que como programas de Estado, lo cual ha limitado su alcance.

Un programa reciente que intentó sobrepasar este obstáculo al consolidarse como Ley de la República en el 2012 fue Familias en Acción. Esta ha sido una política enfocada en el fortalecimiento del capital humano de la población más pobre y vulnerable del país y sus resultados a un nivel micro han sido positivos. El programa se ha evaluado reiteradamente y su diseño se ha venido ajustando de acuerdo con los resultados tanto de Colombia como de otros países con proyectos similares. En la medida en que el programa esté bien financiado y en capacidad de expandirse cuando sea necesario, será posible romper ciclos de pobreza y de desigualdad. Para esto es clave que la focalización sea efectivamente en las personas más necesitadas, y que se complemente con el acceso a otros servicios y bienes públicos.

Una historia con mayores detalles de estos programas sociales la presentaremos posteriormente.

Referencias

1. Bastagli, F., Coady, D., & Gupta, S. (2015). Fiscal redistribution in developing countries: Overview of policy issues and options. En B. Clements, R. De Mooij, S. Gupta & M. Keen, *Inequality and Fiscal Policy* (pp. 57-76). Washington DC: International Monetary Fund.

2. Cárdenas, M., & Perry, G. (2011). Fiscal policy in Latin America. En J. A. Ocampo & J. Ros, *The Oxford handbook of Latin American economics* (pp. 266-292). Oxford y New York: Oxford University Press.
3. Clements, B., De Mooij, R., Francese, M., Gupta, S., & Keen, M. (2015). Fiscal policy and income inequality: An overview. En B. Clements, R. De Mooij, M. Francese, S. Gupta, & M. Keen, *Inequality and fiscal policy* (p. 3-20). Washington DC: International Monetary Fund.
4. Comission on Growth and Development. (2008). *The growth report strategies for sustained growth and inclusive development*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
5. Easterly, W. (2007). Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument. *Journal of Development Economics*, 755-776.
6. Fergusson, L., & Suárez, G. (2014). *Política fiscal. Un enfoque de tributación óptima*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
7. Gasparini, L., & Lustig, N. (2011). The rise and fall of income inequality in Latin America. En J. A. Ocampo & J. Ros, *The Oxford handbook of Latin American economics* (pp. 691-714). Oxford y New York: Oxford University Press.
8. Hausmann, R. (2011). Structural transformation and economic growth in Latin America. En J. A. Ocampo & J. Ros, *The Oxford handbook of Latin American economics* (pp. 519-545). Oxford y New York: Oxford University Press.
9. IBRD. (2006). *World development report 2006 equity and development*. Washington: The World Bank and Oxford University Press.
10. Lora, E. (2011). The effects of trade liberalization on growth, employment and wages. En J. A. Ocampo & J. Ros, *The Oxford handbook of Latin American economics* (pp. 368-393). Oxford y New York: Oxford University Press.

11. Lustig, N. (2015). The redistributive impact of government spending on education and health: Evidence from thirteen developing countries in the commitment to equity project. En B. Clements, R. De Mooij, S. Gupta & M. Keen, *Inequality and fiscal policy* (pp. 295-320). Washington: International Monetary Fund.
12. Lustig, N., Arias, O., & Rigolini, J. (2002). Poverty reduction and economic growth: A Two-way causality. *Inter-American Development Bank - Sustainable Development Department Technical Papers Series*, 1-21.
13. McBride, W. (2012). What is the evidence on taxes and growth? *Tax Foundation - Special Report*, 1-10.
14. Meléndez, M., & Ferreira, F. (2012). Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia, 1997-2010. *Documento CEDE* 40.
15. Myles, G. (2000). Taxation and economic growth. *Institute for Fiscal Studies*, 141-168.
16. Ocampo, J. A., & Ros, J. (2011). Shifting paradigms in Latin America's economic development. En J. A. Ocampo & J. Ros, *The Oxford handbook of Latin American economics* (pp. 3-25). Oxford y New York: Oxford University Press.
17. Okun, A. (1975). *Equality and efficiency: The big tradeoff*. Washington DC: Brookings Institution Press.
18. Ortiz-Ospina, E., & Roser, M. (2018). Taxation. Recuperado de <https://ourworldindata.org/taxation>
19. Ostry, J., Berg, A., & Tsangarides, C. (2014). Redistribution, inequality, and growth. *Staff Discussion Note*, 1-30.
20. Perry, G., Servén, L., & Suescún, R. (2008). *Fiscal policy, stabilization and growth*. Washington: The International Bank for Reconstructions and Development/The World Bank.
21. Stiglitz, J. (2012). *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.

