



POLÍTICA FISCAL PARA EL POSCONFLICTO COLOMBIANO*

Fiscal policy for the Colombian post-conflict

Luis Nelson Beltrán Mora**

Benjamín Afanador***

Escuela de Superior de Administración Pública - ESAP, Colombia.

Recepción: 22 de abril de 2016. Aceptación: 15 de agosto de 2016.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2016.v21.a14>

RESUMEN

El objetivo de este artículo es mostrar la incidencia que tiene la política fiscal tributaria en la mala distribución del ingreso, y por lo tanto en el conflicto armado de los últimos 50 años en Colombia. El problema de investigación parte de reconocer que en Colombia después del proceso de apertura económica de los años noventa los impuestos han recaído en los estratos medios disminuyendo su renta disponible por las cargas impositivas al consumo y valor agregado IVA. El estudio detalla cómo el modelo ha relajado al mismo tiempo los impuestos al capital y la renta incentivando más desigualdad en el ingreso de los colombianos; solo entre 1990 y 2015, el 10% más rico de la población colombiana ostenta el 53% del ingreso. El artículo concluye que para mejorar la distribución del ingreso y generar la paz necesaria en el modelo posconflicto, es necesario generar políticas impositivas sobre la renta, acompañadas de gasto público social.

Palabras clave: distribución del ingreso, política fiscal, impuestos de renta.

ABSTRACT

The aim of this article is to depict impact that fiscal policy has on futile distribution of income, and therefore in the fifty-years-long armed conflict in Colombia. The

* Este artículo es producto del proyecto de investigación titulado: *Política económica y fiscal para el posconflicto colombiano*, que los autores desarrollaron en la Escuela de Superior de Administración Pública -ESAP, Facultad de Investigaciones. Se agradece los comentarios y la labor desempeñada por el investigador auxiliar Nicolás Garzón, y el investigador junior Andwar Urbano.

** Ph.D en Integración y Desarrollo Económico, y Ph.D © en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, profesor de planta de la ESAP.

*** Magíster en Economía.

research problem focuses on recognizing that tax burden have borne by working class after the economic liberalization process in Colombia during the nineties. The outcome was the cutback of their disposable income due to consumption and VAT taxes. This study details how the model has both relaxed at the same time taxes on capital and income, so as to encourage more income inequality among Colombians. Only between 1990 and 2015, the richest 10% of the Colombian population holds 53% of income. The article concludes that to improve income distribution and do not generate irritants to the post-conflict model, it is necessary to adopt tax policies on income, along with public social expenditure.

Key words: income distribution, fiscal policy, income taxes.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El problema de Investigación

Colombia cambió su modelo de desarrollo impulsor de sectores estratégicos de la economía nacional, como era el llamado «sustitución de importaciones», del período 1950-1989, por el de apertura económica 1990-2015 y, dentro de ello, cambió el manejo de la política fiscal. En el primer período se puede considerar al Estado como el auspiciador no solo del crecimiento económico, y más importante, el Ente que con un manejo de los impuestos trató de compensar la inequitativa distribución del ingreso que se suele presentar en las economías de mercado. Luego en los noventa, la profundización de los impuestos regresivos enfatizados en el IVA, así como los incentivos al capital, comienzan a mostrar sus resultados al empeorar la distribución de la renta (Kalmanovitz y López, 2006). Esta tendencia continúa una senda perversa desde entonces, a tal punto que según PNUD, entre 1990 y 2014, el 10% de la población más rica de Colombia ostentaba el 53% de los ingresos; en tanto que el 90% más pobre tenía que repartirse el otro 47%.

1.2 Metodología de investigación

El trabajo se desarrolló realizando un estado de arte en los temas de violencia, pobreza e impuestos con literatura aplicada al caso colombiano enfocada en el modelo keynesiano e introduciendo los temas de política fiscal y distribución del ingreso, relacionados con ese modelo que resalta cómo los impuestos generan problemas a la distribución de la renta y, por lo tanto, en la pobreza, si se tiene en cuenta como atacan la renta de los salarios. Luego el análisis se hace de manera crítica utilizando las fuentes de datos y construcción de indicadores sobre reparto del ingreso. Las fuentes documentales consultadas son, entre otras, el DANE, el DNP y el Ministerio de Hacienda en Colombia.

Este artículo está dividido en 5 grandes ítems. En el primero, esta pequeña introducción; en el segundo ítem, se revisa la literatura teórica económica en torno a lo que significa en economías capitalistas el fenómeno de la distribución del ingreso; desde los clásicos que son los padres de la economía, y los postulados de la teoría del valor y los fundamentos fiscalistas en distribución de la renta.

En el ítem 3, haciendo un llamado a las ideas de Keynes, cotejamos los postulados del manejo tributario y la situación del ingreso; se dirá que no hay otra arma más poderosa para luchar contra la mala distribución del ingreso que los impuestos de renta. Se verá que estos tributos no solo ayudan a la equidad sino que disminuyendo los regresivos como el IVA se recobra el crecimiento económico. En el ítem 4, a manera de aplicación, se coteja la teoría con lo ocurrido en Colombia, entre manejo de la política fiscal y distribución del ingreso especialmente en los últimos 50 años de conflicto armado; el estudio muestra la relación directa entre las variables económicas y la violencia: cada vez que hayan disminuciones del PIB y del empleo el conflicto se recrudece; de otro lado, cada vez que la pobreza ha aumentado también la violencia se ha incrementado; pero la relación más exacta es con la distribución del ingreso: siempre que el ingreso se ha concentrado también el conflicto se ha incrementado. Finalmente, en el ítem 5, a manera de conclusiones, se propone la discusión del manejo de la política fiscal en Colombia para lo que podría ser el posconflicto.

2. UNA APROXIMACIÓN A LA TEORÍA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Para adentrarnos en el estudio de problemas tan intrincados como los de riqueza, concentración del ingreso y sus efectos sociales, es necesario apoyarnos en la construcción de conocimiento que se ha venido acumulando desde hace varios siglos y que constituye una fortaleza para la comprensión y tratamiento de este fenómeno. En la teoría clásica, encontramos que Adam Smith sienta los principios de la tributación, que aún en nuestros días, influyen los tratados de finanzas públicas y la normatividad constitucional en muchos países. «Evitar el abuso del gobernante y la ruina del contribuyente» es el principio básico, legado por Smith (Smith, 1776).

Siguiendo las ideas de Smith, encontramos que toda constitución fiscal o reforma tributaria debe formar parte de un orden justo, que aliente el esfuerzo, la productividad, y la imaginación creativa; que a su vez, impulse la nación a la creación de riqueza.

El tema de la distribución del ingreso lo deja Smith en el plano de la acción del mercado, que conduciría a la riqueza creada por una nación para que fuera distribuida entre los agentes participantes en la actividad económica, según su rol desempeñado. Así, los trabajadores recibirían sus salarios, los terratenientes las rentas, y los capitalistas (empresarios) las ganancias.

Los ingresos de los trabajadores estarían limitados por el fondo de salarios, con lo cual el ingreso de los obreros se situaría siempre muy cerca del nivel de subsistencia. Aunque Smith veía esta tendencia como natural, en el capítulo 8, de *La Riqueza de las Naciones*, se muestra inquieto porque el poder de los patronos siempre se impondría al interés de los trabajadores, al negociar salarios, lo cual podría tener consecuencias negativas para el sistema económico en su conjunto a largo plazo, dadas las restricciones del consumo ligado a los asalariados, con lo cual se impactaría negativamente el crecimiento de la economía. No obstante, veía justificado que las habilidades empresariales y el riesgo, asumido por los empresarios, se recompensaran con unas ganancias que superaran sus costos operativos y financieros.

Para este clásico¹, el Estado y la economía pública no tienen mayor injerencia en la producción de riqueza y en su distribución. Estos temas tendrían su origen y desarrollo en la iniciativa privada y están sujetos a las leyes del mercado. El padre de la economía clásica cierra su obra respecto a la acción económica del Estado, más en el plano de la administración de los recursos públicos, invocando los cuatro cánones de la tributación (Libro V): los impuestos deben ser iguales, veraces, convenientes y económicos.

También dentro de la escuela clásica, David Ricardo, el más destacado de los seguidores de Smith, avanza considerablemente en el sentido de identificar las leyes económicas que relacionan la distribución del ingreso y riqueza con el comportamiento de la economía. En su obra principal, *Principios de Economía Política y Tributación*, no se ocupó de los problemas operativos o de funcionamiento de las finanzas del Estado, sino que abordó el tema de la tributación desde el punto de vista de la «Distribución del Ingreso», relacionando para tal fin las variables de Ingreso (y), con la Ganancia (g), Salarios (w) y Renta (r). La brillante interacción de estas variables funciona dentro de un modelo que permite explicar la acumulación de capital, siguiendo el método inductivo y deductivo, con que se distingue el trabajo ricardiano.

$$Y = g + w + r$$

1 Los clásicos fueron la escuela de pensamiento que pensaba en el mercado como el principal asignador de los recursos, Keynes llamó clásicos a los predecesores de la teoría ricardiana es decir a los neoclásicos como Marshall, Walras, Pigout por las creencias en el libre juego de la oferta y la demanda.

El sistema tributario de Ricardo se construye como parte integral del sistema económico de un país, de forma tal que esa economía pueda mantener su crecimiento. Es decir, el sistema tributario puede contribuir a evitar que la economía tienda en el largo plazo a recaer en el Estado Estacionario (estancamiento y crisis), que tanto preocupó a los clásicos. En el Estado Estacionario el salario llegaría a la tasa natural que coincidiría con la tasa de mercado, condenando al obrero a la degradación de sus ingresos y condenando a la fuerza laboral al nivel de vida más bajo. Originándose así un problema estructural en la distribución del ingreso que podría dificultar el funcionamiento del mercado y el crecimiento económico de largo plazo.

En consecuencia, Ricardo orienta su esfuerzo a estudiar la forma como se pueden modificar las leyes de la distribución cuando interviene el Estado y el impacto que sobre ellas puede ejercer este mediante la tributación. Esto lleva a un estudio de las clases sociales para identificar los efectos que sobre ellas puede ejercer el sistema tributario y finalmente establecer la Capacidad Gravable de un País (Ricardo, 1818).

Esas relaciones entre impuestos, clases sociales y efectos sobre el nivel de actividad económica de un país se entienden mejor cuando recordamos las condiciones en que vivió Inglaterra a principios del siglo XIX, con las guerras napoleónicas y demás perturbaciones externas que bloquearon la provisión de cereales para atender la demanda interna en esa nación. La interrupción de suministros propició la adopción de políticas en apoyo a la producción interna, generándose una oferta muy superior a sus capacidades normales, y en consecuencia, a unos costos de producción y sociales exagerados. Así, al utilizar tierras no aptas para la producción agrícola, y asumir estructuras de costos exageradamente altas, respecto a los de la producción externa, las consecuencias negativas, altos precios de materias primas y bienes alimentos, para otros sectores económicos se hicieron evidentes y conflictivas.

Al terminarse la guerra y cesar las condiciones que dificultaban la entrada de alimentos desde el área continental, la clase terrateniente presionó para que se continuara protegiendo la producción agrícola local, a lo que se opuso enérgicamente Ricardo, dando origen a la denominada controversia sobre la «Ley de Granos»². En la discusión parlamentaria para la expedición de estas leyes se argumentó que los privilegios que se otorgaban a los terratenientes gravitaban con efectos muy negativos sobre los industriales y asalariados, quienes tenían que pagar alimentos y materias primas costosas. Además, las

2 El libro clásico de David Ricardo se llamó precisamente Principios de Economía y tributación.

transferencias de los aportes de obreros y empresarios se incrementaban por la vía tributaria para cubrir el pago que les entregaba el Estado a la ineficiente producción de cereales. A raíz de estos argumentos, elaborados con motivo de las controversias sobre Granos, se establecieron las bases teóricas de las leyes de ventajas comparativas y ventajas absolutas, de tanta influencia en las teorías del comercio exterior. Postulados que fundamentan la argumentación que por la vía de esa protección a ultranza, Inglaterra no podría competir a nivel externo ni con productos agrícolas ni con manufacturas.

Lo central hasta aquí es subrayar que Ricardo demostró que la protección a una clase social, favoreciendo su participación en el ingreso nacional, termina afectando otros sectores y a la competitividad de la economía, en su conjunto, la creación de riqueza, a la vez que disminuía la calidad de vida de los asalariados.

2.1 Presión tributaria y disminución de la demanda agregada

El modelo keynesiano resaltado en el libro *La teoría general de la ocupación y el dinero* (1936) plantea cómo se debe manejar la política fiscal en una economía cerrada, demostrando según la ecuación (1) que siempre los impuestos y los gastos públicos son determinantes para el crecimiento y estabilidad económica. El modelo cerrado se asemeja a una economía que no depende del sector externo, o que se basa en la autarquía, es decir, no hay exportaciones e importaciones o estas variables no representan gran cosa en la composición del ingreso o de la renta; de igual manera, el otro supuesto fuerte del modelo keynesiano es que el ingreso y el crecimiento económico dependen de la demanda agregada que no es otra cosa que el consumo de los hogares C , la inversión de los empresarios I , y el gasto público del gobierno G (ecuación nro.1).

$$DA = C + I + G \quad (1)$$

En el anterior modelo de economía cerrada, el consumo es función de los gastos autónomos, de la propensión marginal a consumir b , y del ingreso disponible YD ; ecuación nro. 2.

$$C = \alpha + B y_d \quad (2)$$

La renta disponible es en cambio función de los impuestos indirectos como el IVA, que se denota en la ecuación 3 como, de la propensión marginal al consumo b , de los impuestos de renta t , y de las transferencias R .

$$YD = -b(1-t)Y + R \quad (3)$$

Finalmente, al despejar e igualar la demanda y oferta agregada, se tiene la renta de equilibrio que queda caracterizada por las variables antes mencionadas en la ecuación nro. 4.

$$Y = \frac{\alpha + (1-t)y + R}{1 - b + bt} \quad (4)$$

Analizando la ecuación 4, se encuentra que el aumento de impuestos en escenarios de economías cerradas que no tienen sector externo (y no hay dinero) generan problemas al crecimiento; un aumento de los impuestos al consumo disminuye la renta disponible, y un aumento del impuesto de renta t hace caer el multiplicador del gasto. En este modelo, por el contrario, un aumento del gasto público, con inversión pública, tiene efectos multiplicadores positivos en el crecimiento y renta de la economía.

En conclusión, en un modelo cerrado, las variables de la demanda como el consumo de los hogares, la inversión de los empresarios y el gasto público del gobierno determinan el crecimiento económico.

El modelo keynesiano que se impuso en la mayor parte del mundo después de la Segunda Guerra Mundial estuvo basado en la recuperación de la demanda agregada por la vía del gasto público y los efectos multiplicadores del mismo. El supuesto de economía cerrada es apenas aplicable a Colombia, si se tiene que sumando exportaciones e importaciones sobre el PIB el indicador apenas llega al 30% en 2013. En otras palabras, la economía colombiana depende más del consumo de los hogares y de la inversión de los empresarios, y del gasto público local, que de las variables externas como las exportaciones e importaciones; razón por la cual se asevera que la apertura económica, para hacer viable el sector externo en Colombia, sacrificó la política fiscal. Así, con la idea de disminuir las presiones inflacionarias, y de atraer inversión extranjera, se gestionó una política de equilibrio fiscal que se centró básicamente en aumentar el IVA o gravamen al consumo, y en reducir gastos de inversión pública para darle viabilidad al capital privado externo. Falta recordar que la política fiscal tuvo 15 reformas tributarias entre 1990 y 2013, 12 de las cuales se realizaron sobre el IVA; solo el último año el IVA equiparó en participación de los ingresos corrientes al impuesto de renta que grava a los empresarios (Ocampo et al., 2015).

Los modelos microeconómicos consideran al IVA como un impuesto regresivo y el principal determinante de la demanda agregada; el impuesto incide en los precios y hasta los hábitos de consumo de los hogares porque el mismo afecta la renta disponible de los consumidores; un aumento de productos o incrementos de la alícuota (tarifa) se traducen en incrementos de la inflación, toda

vez que el cobro del mismo se hace al consumo final. Herrera (2008) señala que la reforma de 2005 que incluye 176 nuevos productos de la canasta al pago del IVA aumentó la inflación en un punto porcentual a la vez que redujo el consumo de los hogares en dos puntos; si solo se mira el periodo de tiempo 1990 y 2014, la caída en el consumo de los hogares fue de cerca de 15 puntos porcentuales; a 2013 el consumo representaba el 65% del PIB, cuando en 1970 alcanzaba el 85%.

2.2 Emisión y financiamiento del déficit fiscal

En el anterior acápite se entendió que el aumento de los impuestos al consumo y la renta disminuye el ingreso disponible y, por lo tanto, el crecimiento; la síntesis o modelo IS-LM³ de economía cerrada en presencia de dinero puso al descubierto un instrumento importante para el financiamiento del déficit fiscal en épocas de recesión económica y de apremio del gasto público social. El modelo mide y prueba la incidencia que tiene la política fiscal y monetaria en el crecimiento económico, y el grado de afectación que tiene la economía por la vía de financiarlo con impuestos, venta de bonos de deuda pública y emisión primaria de dinero.

En efecto, Peacock y Shaw (1982) en su libro de la teoría económica de política fiscal, ampliando el modelo cerrado al mercado de dinero, sugiere que el aumento de la masa monetaria no solo disminuye los tipos de interés, sino que provoca crecimiento de la inversión de los empresarios en escenarios en que los precios están dados o controlados por el Emisor, y que por tanto la emisión de dinero es la forma más eficiente de las tres para realizar el financiamiento fiscal; no solo es la más barata, sino que incide positivamente en el crecimiento de la economía, disminuyendo la tasa de interés y alentando las inversiones.

El modelo en el mercado de bienes ampliado con política monetaria caracteriza el equilibrio entre oferta y demanda de dinero, a través de la tasa de interés. En el mismo la masa monetaria es MS , el coeficiente de la demanda de dinero al ingreso es V , el coeficiente de demanda a dinero es c , y la demanda de dinero autónoma es i , ecuación número (5).

$$i = \frac{Y - MS}{c} \quad (5)$$

3 Es un modelo que significa como debe ser el manejo de la política fiscal y monetaria para mantener el equilibrio en el mercado de bienes, servicios y dinero. La IS que es la igualación entre el ahorro y la inversión se moldea con la política de gasto e impuesto del Estado; en cambio la LM que significa la igualación entre demanda y oferta dinero, se moldea con la política monetaria.

Finalmente, después de obtener el equilibrio en el mercado de bienes y dinero, ecuaciones (4 y 5), y remplazar, se tiene la renta de equilibrio del modelo, la cual queda representada en la ecuación 6.

$$Y = \frac{\alpha - b + bR + \beta - q\left(\frac{-MS/c}{c}\right)y + G}{1 - b + bt + \left(\frac{qv}{c}\right)} \quad (6)$$

El modelo, al quedar caracterizado por la política fiscal y monetaria, encuentra que un aumento de impuestos, si bien ayuda a financiar el presupuesto público, el mismo trae aparejado una disminución de la renta; por otro lado, la emisión de bonos de deuda pública no solo aumenta las tasas de interés, produciendo el famoso *crowding out* (desplazamiento del nivel de ahorro de los hogares al sector público), sino que fundamentalmente el crecimiento de la tasa de interés disminuye la inversión e incluso aumenta los costos fiscales por el tamaño de la deuda. En este modelo el financiamiento por la vía de la emisión primaria de dinero es la única alternativa eficiente.

En el marco de la política fiscal, el gobierno, a través de su Banca Central, emite dinero con fines fiscales. En Colombia, desde la Constitución Política de 1991, que entregó independencia al Banco de la República, no se permite este tipo de políticas; las funciones de emisión y control de cambios le niegan al gobierno la posibilidad de financiar gasto público; incluso dentro del manejo monetario de estabilidad cambiaria, se le restaron ingresos corrientes del presupuesto en lo que denominaba la Cuenta Especial de Cambios (CEC), al gobierno se le disminuyeron los recursos provenientes de la compra y venta de dólares, y los intereses de administrar las divisas al gobierno, toda vez que ahora esos recursos van como ingreso de capital del Banco de la República⁴.

3. CAUSAS Y EFECTOS DE UNA MALA DISTRIBUCIÓN

Debates recientes como los del profesor Piketty (2014 y 2015) sobre el problema de la concentración del ingreso y la riqueza hablan de los niveles de concentración de los ingresos, escandalosos y crecientes, con que despegó el siglo XXI. Esto motivó la producción académica sobre este particular y reavivó los debates que siempre han estado vigentes, con distintos niveles

4 Hay que acotar que Colombia es uno de los pocos países que no ha utilizado en los últimos 24 años esta opción de emisión para financiar las cuentas públicas, solo basta recortar que la reserva Federal de los Estados Unidos en la crisis financiera de 2008 no solo la resolvió por la vía de introducir más dinero al mercado, sino que fundamentalmente la administración Obama se valió de la emisión con fines fiscales para financiar todo el paquete de programas públicos para rescatar la demanda agregada en ese país en lo que calificó Krugman (2009) como el retorno a la política fiscal keynesiana.

de intensidad, desde el siglo XIX, entre los intelectuales y políticos. Tomás Piketty, con su obra *El Capital en el siglo XXI*, en forma amplia y documentada invita a reabrir el debate sobre los niveles abrumadores de riquezas en manos de muy pocos, en contraste con la miseria de miles de millones de seres humanos.

La nueva discusión sobre el problema de la distribución y sus implicaciones sociales, originada por la obra de Piketty (2014), induce reacciones y argumentos muy variados, en ocasiones contrapuestos, a favor y en contra de la intervención del Estado en economía, pero en todos los casos reafirmando que la concentración del ingreso y la riqueza es tan vigente hoy, o más, que hace dos siglos. Para el propósito de esta investigación, interesa detenernos en tres tópicos de esta controversia: Factores originarios de la concentración del ingreso y la riqueza, Consecuencia de la desigualdad y Posibilidades de corregir la inequidad.

3.1 Factores originarios de la concentración

Sobre este tema siempre han existido y existirán muchas interpretaciones. Para algunos estudiosos, las desigualdades son naturales y se mantendrán crecientes, (líneas políticas de derechas y corriente principal en economía); para otros, las desigualdades son decrecientes, justificables en los momentos de despegue en procesos de crecimiento, pero decrecientes a largo plazo, para lo cual es conveniente que intervenga el Estado (líneas socialdemócratas y keynesianos); para un tercer grupo (cientistas sociales y políticos, especialmente de tendencias marxistas), la desigualdad se origina en el surgimiento de la propiedad privada y su consolidación como institución rectora y eje de la organización social bajo economía de mercado la leyes de la oferta y la demanda libre serían la fuente de toda inequidad e injusticia social. Según Sarmiento (2014), se debe relacionar el fenómeno de la concentración del ingreso con la globalización de la economía, toda vez que el mercado libre genera imperfecciones e incluso riesgo moral. Sarmiento atribuye la distribución del ingreso y la riqueza al modelo económico originado por la diferencia entre el retorno de la rentabilidad del capital y el crecimiento proveniente de acciones abiertas para colocar el precio del capital por encima de su productividad, lo cual se facilita por las características del mercado laboral y los poderes monopólicos.

3.2 Consecuencias de la desigualdad

Al referirse al trabajo de Piketty, el presidente Santos afirma que ha quedado demostrado que «La desigualdad es un gran lastre de las sociedades y que no puede haber un crecimiento sano con tanta desigualdad, y eso se aplica a mu-

chos países latinoamericanos, y muy especialmente a Colombia» (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2014). Y es que la enorme y creciente concentración de la riqueza no proviene de la actividad empresarial sino de las herencias; con esta tesis, Piketty le sale al paso a quienes pretenden justificar esa tendencia concentracionista como necesaria y positiva para incentivar a los industriales a producir más, y en general a los empresarios, para que estén dispuestos a asumir mayores riesgos inversionistas.

Para Marx y sus seguidores, el problema no es la desigualdad sino la explotación a que es sometido el proletariado por el capital, proceso de acumulación que, por su propia dinámica, crea la tensión y confrontación que acabaría en un estallido social que derrumbaría el sistema capitalista, para dar paso a un sistema socialista. Sin embargo, históricamente no se han cumplido las predicciones de Marx, según Piketty, por el incremento en la productividad y difusión de los conocimientos, que permiten el «crecimiento económico moderno».

Hoy, sin embargo, la desigualdad sigue causando tensiones notables y crecientes. En Estados Unidos, la clase media recibe el 25% de los ingresos, pero para el 2030, los capitalistas concentrarán el 90% del capital y la clase media solo el 5% de esa riqueza, con todos los gérmenes de frustración e inconformidad que esta desproporción podrá causar en esa sociedad.

3.3. Posibilidades de corregir la desigualdad

Piketty, al estudiar la concentración del capital del siglo XXI, y por lo tanto la agudización de la desigualdad en los principales países de occidente, como Estados Unidos y Gran Bretaña, observa que en estos países los hacedores de política económica han atenuado el fenómeno de desigualdad por la vía de transformar al Estado, de un Ente Regulador a un Estado Social que, se financia su gasto público con impuestos progresivos sobre el capital. Este Estado social desarrollaría programas de salud para toda la población, una educación de calidad para todos, pensiones para la tercera edad, programas culturales, energía limpia y programas culturales y, en general, impulso al desarrollo sostenible. Esto es posible con un impuesto progresivo al capital, particularmente al capital financiero que está salido de cauce.

En el mismo sentido se pronuncia Krugman (2009), enfatizando que la concentración la impulsa el capital financiero representado por el 1% de la población, por lo cual parece no inclinarse tanto por un impuesto global al capital sino al capital financiero y a las herencias, en tanto está de acuerdo con Piketty que en esa variable reside principalmente la responsabilidad de la concentración de la riqueza.

Stiglitz (2006), por su parte, coincide con Krugman y Piketty en la responsabilidad del capital financiero en la agudización de la riqueza desde finales del siglo XX. Pero sus propuestas para que la desigualdad no empeore se apartan de las expresadas por estos autores. A diferencia de Piketty, cree que las medidas tienen que ser mucho más directas y concretas; por eso, propone dos medidas para evitar el ritmo progresivo de la desigualdad asfixiante que impone el capital actual: 1) Leyes antimonopólicas en preservación de la calidad de vida y respaldadas por la presión social, y 2) Formulación de políticas públicas redistributivas. Contrariando la tesis central de Piketty, no cree en impuestos globales redistributivos, por utópicos e improcedentes.

Piketty (2015) se detiene en el análisis de la desproporción de los ingresos que a finales del siglo anterior se propicia por los sueldos exageradamente altos pagados a los super-ejecutivos, los gerentes o presidentes de los grandes monopolios norteamericanos. El surgimiento de esa nueva casta dirigente de las macroempresas dominantes y sus privilegiadas participaciones, individuales y corporativas, es el principal factor en la profundización de la inequitativa distribución del ingreso y la riqueza actuales. Finalmente, recomienda un impuesto progresivo a las herencias y al consumo del «Generoso estilo de vida» de quienes viven de la renta. Estos impuestos deberían invertirse principalmente en educación e investigación como forma de consolidar la creación de riqueza futura y prosperidad general.

Finalmente, para redondear la aproximación a los aportes de Piketty (2015) sobre concentración del ingreso y la riqueza, es necesario anotar la contradicción de este importante autor, en tanto realiza la más colosal investigación empírica del comportamiento de la concentración del ingreso y la riqueza en el mundo, asombrándose de sus dimensiones descomunales y del abismo que abre entre distintos grupos sociales, pero, por otro lado, presenta su escasa problematización sobre el conflicto social que esa preocupante perspectiva abre a las nuevas generaciones.

Esta falencia puede tener su origen en un problema teórico en el planteamiento de esa investigación, en el momento en que define el concepto de capital, entendido como riqueza. Es decir, en su noción de capital incluye vivienda, tierra, equipos, títulos financieros y propiedad intelectual. Estos son aspectos de la riqueza pero no de lo conocido como capital desde los clásicos (mucho menos marxista), para quienes el capital es inherente a una relación social de producción y dominación. Incluso, tampoco para los neoclásicos, que consideran una cantidad física de capital. Es por esto que en el trabajo de Piketty (2015), el problema del consumo no se analiza con profundidad ni propiedad dentro de la creciente concentración del ingreso que se vislumbra como un fenómeno abrumador del presente siglo.

4. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y VIOLENCIA EN COLOMBIA

Se han realizado numerosos trabajos sobre el tema de paz y conflicto en Colombia; se arguye desde la posición de la izquierda que la pobreza genera violencia, toda vez que la mala distribución del ingreso en las economías capitalistas no genera oportunidades para el desarrollo social; por otro lado, desde la posición de derecha, se afirma que la violencia genera pobreza, en la medida de los altos costos en pérdidas de vidas, infraestructura y en general en la incertidumbre que el fenómeno violento ocasiona en contra del desarrollo de los negocios.

Cuando se miran las cifras que produce la violencia en Colombia, como son los homicidios por todos los conceptos incluyendo los accidentes de tránsito, los robos, la delincuencia brutal de las ciudades y los campos, se encuentra que nuestra nación es uno de los países con las más altas cifras de este flagelo en el mundo. Si solo se sumaran los homicidios ocurridos en los últimos veinticinco años, después del proceso de apertura económica, el país totalizaría medio millón de vidas perdidas. Solo en la última década, el promedio anual superó las 25.000 personas; 51 homicidios por cien mil habitantes, según los datos del Centro Nacional de Referencia sobre Violencia del Instituto de Medicina Legal. La magnitud de la tragedia es alta, toda vez que la tasa de homicidios en el mundo es 5 por cien mil. Colombia tiene en la actualidad una tasa de homicidios 10 veces superior a la mundial y las cifras de violencia indican que entre 1990 y 2010 la tasa de crecimiento anual de los homicidios supera el crecimiento económico anual del país⁵.

En 2014 los homicidios por muertes generadas a causa de la violencia política ascendieron a 2.500, lo que equivale a decir que la violencia armada es el 10% del total de la violencia que, como ya se comentó atrás, puede estar generada en la pobreza y el descontento social causado por la mala distribución del ingreso. Con esto estamos afirmando de entrada que el proceso de paz solo mejoraría en 10% el primer mal que aqueja a la nación, que es la violencia. No obstante, los costos económicos de la violencia armada se resumen en el trabajo de Pinto (2004), Min Hacienda (2015), donde se destaca con ejercicio de valoración de costos directos como indirectos que la violencia armada ha impuesto a la economía nacional un costo de \$50 billones.

5 Por la definición dada de violencia armada se contabilizan los pagos generados por el daño a infraestructura energética, vial y aeroportuaria, pagos de secuestros, extorsión, narcotráfico, desplazamiento forzado, el uso de minas antipersonal, así como el pago de indemnizaciones a víctimas, entre otros

Estas cifras, al compararlas con los agregados económicos, nos permiten pensar que realizar el proceso de paz sí paga en la economía colombiana. Los costos a precios de ese año representaron el 7,4% del PIB; dos veces el déficit fiscal de 2015; 3 puntos superiores al gasto militar, y 2,1 veces el Presupuesto de Inversión de la Nación, y el 14,1% de la deuda del sector público no financiero. En el anterior escenario las cifras permiten afirmar que si el Estado invirtiera esos recursos en mejorar la distribución del ingreso por el lado de un mayor gasto público, a precios de 2013 aumentaría el gasto social a 20% del PIB, lo que significaría no solo mejorar la distribución del ingreso, es decir, disminuir el GINI a menos de 50, sino que el gasto social impulsaría adicionalmente el crecimiento económico.

4.1 Violencia y economía

Los modelos econométricos utilizados para medir el impacto de la violencia en el crecimiento y la pobreza son contundentes; la violencia armada le resta al país más o menos 2,5 puntos porcentuales de crecimiento económico y también entre 4 y 5 puntos de aumento de la pobreza; en este contexto es que se apoya el proceso de paz. Sin violencia la economía aumentaría el crecimiento a 6% anual, que en un periodo de 15 años consecutivos abatiría flagelos como el desempleo y la propia pobreza.

Aunque el objetivo de esta investigación es diagnosticar la política económica y fiscal, para un proceso de paz duradero, no hay que olvidar que la violencia a solucionar debe tener estrategias para reorientar los recursos y elementos disponibles para bajar los índices de violencia en general; luchar contra el delito; ganarle la pelea a la violencia de base y de descomposición social implica poner en ejecución políticas públicas de impacto social que le quiebren el dorso a la pobreza y a la mala distribución del ingreso. No se desconoce que la base del desarrollo es el crecimiento, pero este no es condición suficiente para resolver el tema de pobreza y abatir la violencia; se necesita de políticas de equidad donde se incluya a la sociedad civil al proceso productivo que se avecina, es la oportunidad no solo para explotar nuestras ventajas comparativas aumentando los niveles de empleo locales, sino más importante para establecer cadenas productivas competitivas de inclusión social que mejoren la distribución del ingreso.

En los últimos 22 años, la economía colombiana logró una senda de crecimiento del PIB de 3,8% anual; el mismo contribuyó a disminuir la pobreza, si se tiene en cuenta que la población con ingresos por debajo de la media descendió de 54% en 1990 a 45% en 2014; sin embargo, el incremento del PIB se ha acompañado de una mala distribución del ingreso que atenta en el mediano plazo incluso contra el propio crecimiento, y que en política de convivencia

pacífica no hace sustentable el modelo de desarrollo vigente; el coeficiente de GINI pasa de 47% en 1989 a 55,5% en 2012, siendo uno de los más altos en América Latina.

En efecto, la economía colombiana, y especialmente el modelo de apertura que se implementó en los años noventa, si bien mejoró el ritmo de crecimiento económico por el aumento de la productividad y competitividad de los factores, dentro del fundamento del libre mercado e iniciativa privada local y extranjera, provocó una mala distribución de la renta que no solo favoreció al capital, sino que deterioró la participación del factor trabajo y los salarios en el PIB. Esta situación contribuyó a aumentar el desempleo y a disminuir la demanda agregada; dos variables incidentales para entender el desarrollo social del país (Urrutia, 2010).

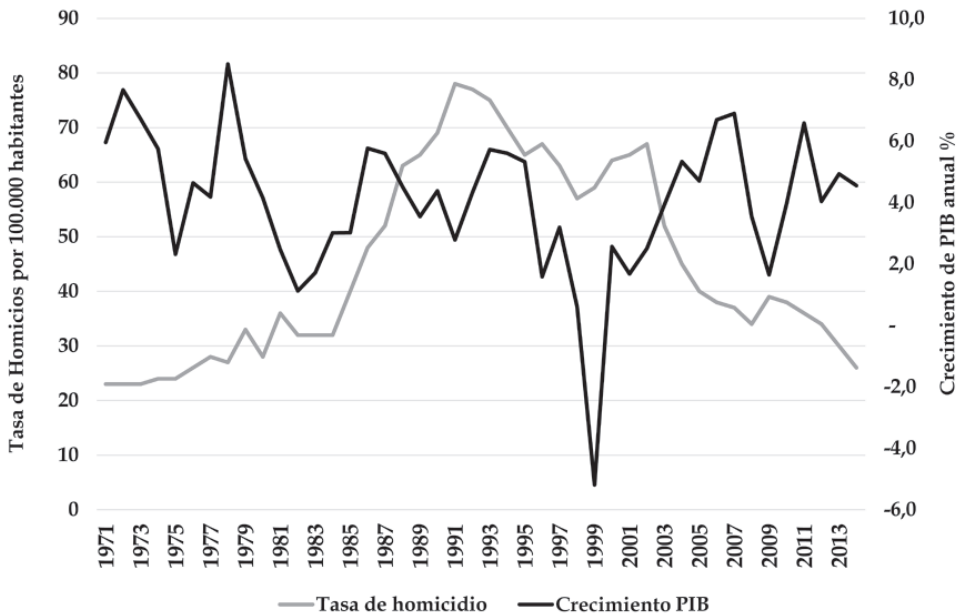
Crecimiento y violencia 1971-2014 (ver figura 1)

Colombia logró un importante crecimiento económico después del proceso de apertura; el PIB a nivel de paridad y poder adquisitivo logró cuadruplicarse al pasar de US \$120.000 millones en 1990 a US \$500.000 en 2014; la tasa de crecimiento del producto no solo alcanzó una media de 3,8% anual, superior en más de 2,7 puntos porcentuales al registro de la década pérdida de los ochenta, sino que, más importante, el país pudo superar la crisis financiera internacional de 1999, donde el PIB cayó en 4,2%, y la de 2008, donde apenas crece 0,6%. En general, desde el proceso de apertura la media de crecimiento del producto ha sido positiva, superando en más de 0,5 puntos porcentuales el promedio de crecimiento de las décadas de los sesenta, setenta y ochenta⁶.

4.3 Distribución del ingreso y pobreza

No obstante que el crecimiento económico y los indicadores de pobreza han mejorado, estas conquistas se han acompañado de una mala distribución del ingreso; la riqueza no solo se ha concentrado en los estratos más ricos de la población, sino que, como se comentará más adelante, la política fiscal y monetaria beneficia al capital. Es claro que el indicador GINI se deterioró con la

6 El crecimiento superó con creces la tasa de crecimiento poblacional de 1.2% anual en ese mismo período, y en este sentido debió contribuir al desarrollo social, si se tiene en cuenta que el PIB per cápita pasó en el mismo periodo de US \$1.200 a US \$10.000, respectivamente; con una tasa de crecimiento anual de 2.0% y de 3.5% entre 2002-2014. Sólo en la última década Colombia logró triplicar el PIB per cápita, y como si fuera poco entre 2007 y 2014 pasó de ser una economía de ingresos medios bajos a una economía de ingresos medios altos (DNP, 2013).

Figura 1. Crecimiento del PIB y homicidios en Colombia 1971-2014.

Fuente: autores con base a Policía Nacional y Dane, 2015.

crisis económica de 1999 y se recuperó en la época de auge del PIB entre 2000 y 2012; sin embargo, su tendencia general para el periodo de 1990-2012 indica un promedio de 56% en los últimos 22 años; 0,9 puntos porcentuales superior al promedio de los años ochenta. En términos muy escuetos, en 2010 el 20% de la población más rica concentró el 56% del ingreso; es decir, el 80% de la población luchaba por el 44% del ingreso (Beltrán, 2014).

Finalmente, cuando se mira por deciles de la población se puede constatar que el ingreso se concentró en los estratos más ricos de la población. Con información de la Cepal para el período 1991 y 2011 se tiene que el 10% de la población más rica concentró en 2010 el 41,2% del total de ingresos de la economía, en tanto que el 10% más pobre solo accedió al 0,8% del total de ingresos. Estos resultados, en comparación con 1991, indican que los más pobres redujeron en 0,4 puntos porcentuales su participación en el ingreso; en tanto que los más ricos aumentaron su participación en 2,2 puntos porcentuales.

El último informe sobre distribución del ingreso realizado por el DANE muestra que la aceleración de la apertura en los años dos mil comenzó a mostrar un deterioro adicional del ingreso interno (DANE, 2015). El Excedente Bruto de

Explotación, que es el pago al uso del capital, supera a la remuneración del salario; entre 2000 y 2011 cae de 34% a 32% de participación en el ingreso⁷; en cambio el capital se incrementa de 34,9% en 2000 a 39,4% en 2011; según el DANE, el anterior resultado indica que ha habido una sustitución global del factor trabajo por capital. A partir del año 2007 el crecimiento de los excedentes brutos ha crecido a tasas de más del 40%; como se comentó anteriormente, este hecho ocurre debido al auge económico en actividades asociadas al uso intensivo del capital, tal como la explotación de minas y canteras, por encima de otras actividades relacionadas con uso intensivo en mano de obra: industria y agricultura. Otro dato no menos preocupante es la participación del capital extranjero en el ingreso nacional; en tanto que la renta pagada al resto del mundo tuvo un crecimiento promedio de 13,5% entre 2000 y 2011 (al pasar de \$8,3 billones a \$31,0 billones en ese periodo), la renta recibida del resto del mundo tuvo un crecimiento de 8,9% en promedio (al pasar de \$2,1 billones a \$4,1 en 2011).

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA FISCAL

La mala distribución del ingreso y el conflicto, que le están restando al país entre 2 y 5 puntos porcentuales de crecimiento anual, coinciden en Colombia en los últimos 25 años con políticas fiscales regresivas donde se ha aumentado los impuestos al consumo, disminuyendo la capacidad de pago de los individuos y, por esta vía, del propio crecimiento económico. En el anterior contexto y en el escenario de negociación que adelantan gobierno y guerrilla en La Habana, se ha puesto sobre la mesa temas como qué hacer para incorporar más gente al desarrollo productivo del país y cómo lograr que la distribución del ingreso sea más justa en Colombia; la teoría neoclásica no solo ha pregonado que hay que producir más sino mejor; desde el lado más keynesiano, hay que disminuir los impuestos, en especial los de consumo, porque los mismos son en la práctica los que mayor impacto tienen en la disminución del bienestar de las personas; el aumento de esos impuestos regresivos disminuye la demanda y el empleo interno.

7 A comienzos del periodo, el nivel del excedente era de \$67,6 billones, seguido por el de la remuneración a los asalariados (\$68,4) y en menor medida, el del ingreso mixto (\$53,1). Para el año 2005, mientras que el Excedente alcanzó un nivel de \$113,1 billones (seguido por la remuneración a los asalariados), el ingreso mixto llegó a \$81,9 billones. Especialmente hacia finales de periodo, el excedente aumenta en mayor proporción respecto a las otras variables, al llegar a un nivel de \$223,2 billones de pesos en 2011p, mientras que la remuneración a los asalariados llegó a un nivel de \$196,1 y el ingreso mixto a \$134,7 billones.

El modelo de desarrollo vigente de apertura económica, si bien ha traído un crecimiento importante para el país, si se tiene en cuenta que el PIB per cápita en los últimos 25 años se triplicó pasando de menos de US\$3.200 a US \$10.000, también produjo pobreza, toda vez que según el PNUD más del 37% de la población vivía en 2014 con menos de US \$2 diarios; a la vez que en materia de distribución del ingreso, no solo el 10% de la población más rica ostentaba el 53% del ingreso, sino que el 20% de la población más pobre apenas accedió al 6% de la renta generada. Sin duda que quebrar el dorso a estos indicadores no solo se hará por la vía de la generación de más empleo, sino que fundamentalmente se debe incluir en las políticas públicas como la fiscal para preparar el terreno para una paz duradera.

REFERENCIAS

- BELTRÁN, Luis (2014). Modelo Económico Posconflicto colombiano: Crecimiento pero con distribución del Ingreso, *Global Journal of Human-Social Science: E Economics*, Volume 14. Issue 2. Version 1.0.
- BONILLA, Ricardo. (2009). «Apertura y reprimarización de la economía colombiana: Un paraíso de corto plazo», en http://www.nuso.org/upload/articulos/3752_1.pdf
- CEPAL. (2013). «Indicadores de medio ambiente» en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=22&idTema=246&idIndicador=2037&idioma=e>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, DANE (2015). En http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=430&Itemid=6616.
- DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL, DNP. «Indicadores de Coyuntura», revista mensual en <http://www.dnp.gov.co/EstudiosEconomicos/Indicadoresdecoyunturaecon%C3%B3mica/ICEmensualCUADROSYGR%C3%81FICOS.aspx>.
- DNP, Plan de Desarrollo Nacional de la Administración Santos «Prosperidad para todos», 2010-2014.
- HERRERA, Camilo (2008). «El impacto de la implantación IVA en canasta familiar en el consumo del colombiano» en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 95, 2008. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/>

- KALMANOVITZ, S. y LÓPEZ, E. (2006). *Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX*, en <http://avalon.utadeo.edu.co/comunidades/grupos/salomonk/ensayos/Aspectos%20de%20la%20agricultura%20colombiana%20en%20el%20siglo%20XX.pdf>
- KEYNES, Jhon. (1936). *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. FCE, México, 1982.
- KUZNETZ, S. (1955). Economic, growth and income inequality. En *American Economic Review*. Marzo.
- KRUGMAN, P. (2009); *De Vuelta a la Economía de la Gran Depresión y la crisis del 2008*. Editorial Norma; Bogotá. Colombia.
- LÓPEZ, H. (2004). *Pro-poor growth: a review of what we know (and of what we don't)*. The World Bank.
- LUCAS, R. (2005). *Lecturas sobre crecimiento económico*. Bogotá, Editorial Norma, p. 41-102.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO (2015). Presupuesto de 2015 por \$216,2 billones tendrá prioridad en lo social: en http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=AC4l6mhQYAmQITGhY2A874TcYO5NVtyeDzAcIgS39XGVA3EgQ0jV!203701145?nodeId=%2FOCS%2FMIG_27766604.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.
- OCAMPO, José Antonio, et al. (2015). *Historia Económica de Colombia*. Cuarta edición. Bogotá. FCE.
- PEACOCK, A y SHAW, G.K. (1982) . *La Teoría Económica de la Política Fiscal*. Ed. FCE. México.
- PIKETTY, Thomas. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Ed. FCE, Santiago de Chile.
- PIKETTY, Thomas. (2015). *La economía de las Desigualdades: cómo implementar una redistribución eficaz de la riqueza*. Ed. Siglo Veintiuno, Buenos Aires, Argentina.
- PINTO, María; VERGARA, Andrés; LAHUERTA, P. (2004) «Costos generados por la violencia armada en Colombia: 1999-2003», en Archivos de Macroeconomía DNP.
- PNUD. (2012). *Objetivos del Desarrollo del Milenio* en <http://www.undp.org/spanish/mdg/>.
- PNUD. (2013). *Objetivos del Desarrollo del Milenio*, en http://odm.pnudcolombia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=345&Itemid=56.

- PREBISCH, R. (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. (2014). http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2014/Diciembre/Paginas/20141216_06-Palabras-Presidente-Santos-conversatorio-Departamento-Nacional-Planeacion-DNP.aspx
- RAVALLION, M. (2004). *Pro-poor growth: a primer*. The World Bank.
- RAVALLION, M. and CHEN, S. (2003). *Measuring proo-poor growth*. Economics Letters 78.17.
- RICARDO, David. (1818). *Principios de economía y tributación*. FCE.
- SARMIENT Eduardo. (2014). *Distribución del Ingreso con Crecimiento es Posible*. Editorial Escuela Colombiana de Ingeniería, Julio Garavito. Bogotá.
- SEN, Amartya. (2010). *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*, en <http://es.scribd.com/doc/30953439/Teorias-de-Desarrollo-Amartya-Sen>
- SMITH, Adam. (1776). *Causa de la riqueza de las naciones*. FCE. México.
- STIGLITZ Joseph (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Tauros. Madrid. España.
- SUNKEL O., y PAZ P. (1982). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del Desarrollo*. 23.^a edición. Siglo XXI Editores.
- THE WORLD BANK. (2006). *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. Washington D. C.
- URRUTIA, Miguel. (2010). «Reforma de derechos sindicales y desarrollo». En: *Colombia*. Ed. Cede Uniandes. Consejo Superior de Política Fiscal. Documentos 2010-2014.

Bases de datos:

- www.dnp.gov.co
- www.banrep.gov.co
- www.dane.gov.co
- www.presidencia.gov.co
- www.minhacienda.gov.co