

**Política fiscal, transferencias y desigualdad del ingreso de los departamentos de Colombia
(1985-2020)**

Sofía Cabrales Peñaloza, Yeraldo Sandoval Becerra

Trabajo de grado para obtener el título de economistas

Director
Fernando Estrada Gallego

Codirector
Carlos Alfonso Mantilla Duarte

**Universidad Industrial de Santander
Facultad de Ciencias Humanas
Escuela de Economía y Administración
Bucaramanga
Agosto, 2022**

Dedicatoria

A los menos favorecidos y a la búsqueda de la justicia social en Colombia.

Sofía Cabrales Peñaloza y Yeraldo Sandoval Becerra

Agradecimientos

A cada una de las personas que con su amor y apoyo incondicional, me sostuvieron en este largo y enriquecedor camino.

A la universidad pública que cambió mi vida y me hizo una mujer crítica, empática y valiente.

Siempre en mí.

Sofía Cabrales Peñaloza

A mis padres y mis hermanas, por serlo todo.

A mis compañeros, por su amistad.

A mis maestros, por guiarme y enseñarme.

A la educación pública, por acogerme y transformarme.

Yeraldo Sandoval Becerra

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I: OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	14
1.1 OBJETIVO GENERAL	14
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
CAPÍTULO II: MARCO DE REFERENCIA	15
2.1 ANTECEDENTES	15
2.2 MARCO TEÓRICO.....	18
2.2.1 <i>Enfoque: economía política</i>	18
2.2.2 <i>Clásicos</i>	20
2.2.3 <i>Utilitaristas</i>	25
2.2.4 <i>La naciente macroeconomía y el crecimiento económico</i>	29
2.2.5 <i>Teoría de la justicia y desigualdad</i>	37
2.2.6 <i>Contemporáneos: la desigualdad económica como área de investigación</i>	46
2.2.7 <i>Resumen general</i>	64
2.3 MARCO LEGAL	70
2.3.1 <i>Estado y desigualdad</i>	71
2.3.2 <i>Política territorial</i>	72
2.3.3 <i>Política fiscal</i>	73
2.3.3.1 <i>Transferencias</i>	75
2.3.3.2 <i>Descentralización y transferencias</i>	75
2.4 RECAPITULACIÓN.....	76
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	78
3.1 ALCANCE Y LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN	78
3.2 MÉTODO	78
3.2.1 <i>Curva de Lorenz</i>	78
3.2.2 <i>Coefficiente de Gini</i>	79
3.2.3 <i>Política fiscal redistributiva</i>	80
3.3 FUENTE DE LOS DATOS, VARIABLES E INDICADORES	81
CAPÍTULO IV: EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA.....	84
4.1 LA DESIGUALDAD ECONÓMICA ACTUALMENTE	84
4.2 LA DESIGUALDAD ECONÓMICA Y LA DESIGUALDAD ECONÓMICA DEL INGRESO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	86
4.2.1 <i>Breve revisión a la desigualdad económica en la OCDE, América Latina y el Caribe</i>	86
4.2.2 <i>Desigualdad económica del ingreso de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe</i>	89
4.3 LA DESIGUALDAD ECONÓMICA Y LA DESIGUALDAD DEL INGRESO DE LOS DEPARTAMENTOS EN COLOMBIA	94
4.3.1 <i>Breve revisión a la desigualdad económica en Colombia</i>	94

4.3.2 <i>Desigualdad del Ingreso de los Departamentos (DID) en Colombia</i>	97
4.4. RECAPITULACIÓN.....	102
CAPÍTULO V: LA DINÁMICA REDISTRIBUTIVA EN EL INGRESO DE LOS DEPARTAMENTOS	104
5.1 DESIGUALDAD DEL INGRESO DE LOS DEPARTAMENTOS (DID) DE COLOMBIA Y REDISTRIBUCIÓN	104
5.2 RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y DEPENDENCIA A LAS TRANSFERENCIAS.....	108
5.3 DINÁMICA DEL PRGC, EL CIT Y EL CD.....	111
5.3.1 <i>Evaluación de especificación del modelo VAR₂(4)</i>	116
5.3.2 <i>Causalidad, función impulso-respuesta y descomposición de la varianza del error</i>	117
5.4 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.....	120
5.5 RECAPITULACIÓN.....	122
CAPÍTULO VI: POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA FISCAL REDISTRIBUTIVA: ALTERNATIVAS HACIA SU MEJORAMIENTO	123
6.1 DIAGNÓSTICO DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA Y LA DID EN COLOMBIA.....	123
6.2 HACIA EL MEJORAMIENTO DE LA POLÍTICA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA	126
6.2.1 <i>Política</i>	126
6.2.2 <i>Política económica</i>	127
6.2.3 <i>Política fiscal</i>	128
6.3 CONCLUSIONES	130
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133
APÉNDICES	144

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. <i>CURVA DE KUZNETS.</i>	34
FIGURA 2. <i>GANANCIA RELATIVA EN INGRESO PER CÁPITA REAL POR NIVEL DE INGRESO MUNDIAL, 1988-2018 [CURVA DE ELEFANTE].</i>	49
FIGURA 3. <i>LA DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1910-2010.</i>	60
FIGURA 4. <i>LA RELACIÓN CAPITAL/INGRESO EN EUROPA, 1870-2010.</i>	61
FIGURA 5. <i>EJEMPLO DE CURVA DE LORENZ.</i>	79
FIGURA 6. <i>DESIGUALDAD MUNDIAL DE INGRESOS Y RIQUEZA, 2021.</i>	85
FIGURA 7. <i>PARTICIPACIÓN DEL TOP 10% SUPERIOR EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 2021.</i>	87
FIGURA 8. <i>PARTICIPACIÓN DEL TOP 10% SUPERIOR EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA, 2021.</i>	87
FIGURA 9. <i>COEFICIENTE DE GINI PROMEDIO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC) Y LA OCDE, 2000-2020.</i>	88
FIGURA 10. <i>ESTRUCTURA IMPOSITIVA (COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2017.</i>	90
FIGURA 11. <i>COEFICIENTE DE GINI POR PIB DEPARTAMENTAL, 1990-2020.</i>	95
FIGURA 12. <i>CURVA DE LORENZ DE LA DESIGUALDAD MEDIDA POR EL COEFICIENTE DE GINI DEL PATRIMONIO DE LOS DEPARTAMENTOS, 2011.</i>	96
FIGURA 13. <i>INGRESO INICIAL DEPARTAMENTAL TOTAL, ANUAL, 1985-2020.</i>	98
FIGURA 14. <i>INGRESOS TRIBUTARIOS DEPARTAMENTALES TOTALES, ANUAL, 1985-2020.</i>	98
FIGURA 15. <i>TRANSFERENCIAS DEPARTAMENTALES TOTALES, ANUAL, 1985-2020.</i>	99
FIGURA 16. <i>INGRESOS FINALES DEPARTAMENTALES, ANUAL, 1985-2020.</i>	99
FIGURA 17. <i>DID MEDIDA POR EL COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO INICIA, 1985-2020.</i>	100
FIGURA 18. <i>CURVA DE LORENZ DE LA DID MEDIDA POR EL C. DE GINI DEL INGRESO INICIAL, 2020.</i>	100
FIGURA 19. <i>C. DE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DE TRANSFERENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS, 1985-2020.</i>	105
FIGURA 20. <i>DID MEDIDA POR EL COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO FINAL, 1985-2020.</i>	105
FIGURA 21. <i>CURVA DE LORENZ DE LA DID MEDIDA POR EL C. DE GINI DEL INGRESO FINAL, 2020.</i>	106
FIGURA 22. <i>C. DE GINI INICIAL Y C. DE GINI FINAL, 1985-2020.</i>	106
FIGURA 23. <i>PODER REDISTRIBUTIVO DEL GOBIERNO CENTRAL (PRGC), 1985-2020.</i>	107
FIGURA 24. <i>C. DE GINI INICIAL, C. DE GINI FINAL Y PRGC, 1985-2020.</i>	108
FIGURA 25. <i>PROMEDIO ANUAL DE CIT Y DE CD, 1985-2020.</i>	109
FIGURA 26. <i>AGREGADO NACIONAL DEL CIT (C. DE GINI), 1985-2020.</i>	110
FIGURA 27. <i>AGREGADO NACIONAL DEL CD (C. DE GINI), 1985-2020.</i>	111
FIGURA 28. <i>SERIE DE TIEMPO DEL PRGC, CIT Y CD, 1985-2020.</i>	112
FIGURA 29. <i>SERIE DE TIEMPO CON SEGUNDA DIFERENCIA DEL PRGCD, CIRD Y CDD, 1987-2020.</i>	113
FIGURA 30. <i>DIAGRAMA DE AJUSTE Y RESIDUO PARA EL MODELO VAR₂(4) DE PRGCD.</i>	115
FIGURA 31. <i>FUNCIÓN DE IMPULSO-RESPUESTA DE CDD SOBRE PRGCD.</i>	118
FIGURA 32. <i>DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIANZA DEL ERROR DE PRONÓSTICO PARA PRGCD.</i>	119

LISTA DE TABLAS

TABLA 1. <i>PLANTEAMIENTOS POR AUTOR FRENTE AL ANÁLISIS DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA, PARTE 1</i>	67
TABLA 2. <i>VARIABLES USADAS E INDICADORES A ELABORAR.</i>	82
TABLA 3. <i>AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): COMPOSICIÓN DEL INGRESO SUBNACIONAL, PROMEDIO 2015-2019 (COMO PORCENTAJE DEL PIB). GOBIERNOS INTERMEDIOS.</i>	91
TABLA 4. <i>TRANSFERENCIAS DE CARÁCTER GENERAL ENTRE DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO, COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL.</i>	92
TABLA 5. <i>TRANSFERENCIAS DE CARÁCTER GENERAL ENTRE DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO, COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 2015-2020.</i>	92
TABLA 6. <i>DEPARTAMENTOS CON MAYORES/MENORES INGRESOS INICIALES, INGRESOS TRIBUTARIOS, TRANSFERENCIAS E INGRESOS FINALES (PROMEDIO 1985-2020). MILES DE MILLONES DE PESOS.</i>	101
TABLA 7. <i>DEPARTAMENTOS CON MAYOR/MENOR CIT Y CD (PROMEDIO 1985-2020).</i>	108
TABLA 8. <i>ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LAS VARIABLES.</i>	111
TABLA 9. <i>NÚMERO DE DIFERENCIAS NECESARIAS PARA OBTENER ESTACIONARIEDAD.</i>	112
TABLA 10. <i>ORDEN DEL MODELO VAR(P) PARA PRGC, CIT Y CD SEGÚN CRITERIOS DE INFORMACIÓN.</i>	113
TABLA 11. <i>ORDEN DEL MODELO VAR(P) PARA PRGCD Y CDD SEGÚN CRITERIOS DE INFORMACIÓN.</i>	114
TABLA 12. <i>RAÍCES DEL POLINOMIO DEL MODELO VAR₂(4).</i>	116
TABLA 13. <i>PRUEBAS DE AUTOCORRELACIÓN SERIAL, NORMALIDAD Y HOMOCEDASTICIDAD PARA EL MODELO VAR₂(4).</i>	116
TABLA 14. <i>PRUEBA DE CAUSALIDAD DE GRANGER.</i>	117
TABLA 15. <i>DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIANZA DEL ERROR DE PRONÓSTICO PARA PRGCD.</i>	119

LISTA DE APÉNDICES

APÉNDICE A. <i>EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LAS TRANSFERENCIAS EN COLOMBIA - SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP).</i>	144
APÉNDICE B. <i>EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LAS TRANSFERENCIAS EN COLOMBIA - SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR).</i>	145
APÉNDICE C. <i>ÍNDICE DE GINI POR PAÍSES DE LA OCDE.</i>	146
APÉNDICE D. <i>PROMEDIO DE INGRESO INICIAL POR DEPARTAMENTO (1985-2020).</i>	147
APÉNDICE E. <i>PROMEDIO DE INGRESO TRIBUTARIO POR DEPARTAMENTO (1985-2020).</i>	148
APÉNDICE F. <i>PROMEDIO DE TRANSFERENCIAS POR DEPARTAMENTO (1985-2020).</i>	149
APÉNDICE G. <i>PROMEDIO DE INGRESO FINAL POR DEPARTAMENTO (1985-2020).</i>	150
APÉNDICE H. <i>DESIGUALDAD EN EL INGRESO DE LOS DEPARTAMENTOS (DID) Y PRGC, 1985-2020.</i>	151
APÉNDICE I. <i>CIT PROMEDIO (1985-2020) POR DEPARTAMENTO.</i>	152
APÉNDICE J. <i>CD PROMEDIO (1985-2020) POR DEPARTAMENTO.</i>	153
APÉNDICE K. <i>ESTIMACIONES MODELO VAR PARA PRGC, CIT Y CD.</i>	154
APÉNDICE L. <i>ESTIMACIONES MODELO VAR PARA PRGCD Y CDD.</i>	155
APÉNDICE M. <i>VALORES DE LAS FUNCIONES IMPULSO RESPUESTA PARA 5, 10, 20 Y 30 PERIODOS DE CDD SOBRE PRGCD.</i>	156

Resumen

Título: Política fiscal, transferencias y desigualdad del ingreso de los departamentos de Colombia (1985-2020)¹.

Autores: Sofía Cabrales Peñaloza y Yeraldo Sandoval Becerra².

Palabras clave: desigualdad del ingreso, departamentos, política fiscal, transferencias.

Descripción:

La desigualdad económica es uno de los problemas más importantes en las sociedades modernas, esta problemática puede ser analizada desde diferentes dimensiones; por ejemplo, en relación al objeto, actor y lugar de interés, razón por la cual, resulta ser muy compleja. En ese sentido, es importante hacer una clara delimitación de su estudio. Por tanto, la presente investigación se centra en analizar la dinámica de la política fiscal de transferencias sobre la desigualdad del ingreso de los departamentos (DID) de Colombia para el periodo del año 1985 a 2020. Esto, con el fin de dar un enfoque territorial al análisis de la desigualdad económica en el país, lo cual contribuye a conocer y comprender la dinámica redistributiva en la DID que se da a partir de la intervención del gobierno nacional con las transferencias. De este modo, se llevó a cabo una revisión bibliográfica y teórica del problema de investigación, seguidamente se calcularon las variables del Poder Redistributivo del Gobierno Central (PRGC) e indicadores de gestión departamental (Cociente de Ingresos Tributarios y Cociente de Dependencia), finalmente, se estimó un modelo de Vectores Autorregresivos (VAR) que relaciona ésta variables. Se encontró que las transferencias contribuyen de forma significativa a reducir los altos niveles de DID de Colombia, sin embargo, se tiene que los departamentos se han vuelto dependientes a dichas transferencias y han perdido capacidad de recaudo tributario; presentándose así, un posible panorama de *pereza fiscal*. Además, hay indicios que señalan que las políticas para atender la DID se han desarrollado como políticas gubernamentales y no de Estado, es decir, de corto plazo y en relación a intereses de gobierno. Por último, se reflexiona acerca del papel protagónico que pueden desempeñar los Estados y el sector público en la gestión de problemáticas complejas como la desigualdad económica.

¹ Trabajo de grado.

² Universidad Industrial de Santander, Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía y Administración. Director: Fernando Estrada Gallego. Codirector: Carlos Mantilla Duarte.

Abstract

Title: Fiscal policy, transfers and income inequality in the departments of Colombia (1985-2020)³.

Authors: Sofía Cabrales Peñaloza and Yeraldo Sandoval Becerra⁴.

Keywords: income inequality, departments, fiscal policy, transfers.

Description:

Economic inequality is one of the most important problems in modern societies. This problem can be analyzed from different dimensions; for example, it can be analyzed in relation to the object, actor or place of interest, which is why it turns out to be a very complex issue. In this sense, it is important to make a clear delimitation of the study. Therefore, this research focuses on analyzing the dynamics of the fiscal policy of transfers on the income inequality of the departments (IID) of Colombia for the period from 1985 to 2020. By doing this, this study aims to give a territorial approach to the analysis of economic inequality in the country, which contributes to knowing and understanding the redistributive dynamics in the IID that occurs from the intervention of the national government with transfers. In this way, a bibliographical and theoretical review of the research problem was carried out. Then, the variables of the Redistributive Power of the Central Government (RPCG) and departmental management indicators (Tax Income Quotient and Dependency Quotient) were calculated. Finally, a Vector Autoregressive (VAR) model that relates these variables was estimated. The findings showed that the transfers contribute significantly to reducing the high levels of IID in Colombia, however, the departments have become dependent on such transfers and have lost tax collection capacity; thus, presenting a possible scenario of fiscal laziness. In addition, there are indications that the policies to address IID have been developed as government policies and not as State policies, that is to say, short-term and in relation to government interests. Finally, the study reflects on the leading role that States and the public sector can play in managing complex problems such as economic inequality.

³ Bachelor Thesis.

⁴ Universidad Industrial de Santander, Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía y Administración. Director: Fernando Estrada Gallego. Codirector: Carlos Mantilla Duarte.

INTRODUCCIÓN

La desigualdad económica es un tema que ha cobrado gran importancia a partir de mediados del siglo XX, desde el campo de la teoría económica como también desde la política, las instituciones y la sociedad en general. Se ha argumentado que la desigualdad económica es un resultado natural y necesario del sistema meritocrático en la sociedad liberal capitalista. Sin embargo, también se ha expuesto cómo una excesiva desigualdad reduce el crecimiento y desarrollo económico y, en consecuencia, el bienestar de las personas. A causa de ello, se han planteado herramientas y estrategias a fin de atender las excesivas desigualdades económicas, como, por ejemplo, las acciones de una política fiscal redistributiva.

Aun así, la desigualdad económica no es una cuestión tan sencilla de abordar y menos de solucionar. El análisis de ésta se puede realizar de múltiples formas (riqueza, ingresos, oportunidades) y en diferentes niveles (mundial, nacional, territorial); es por ello que no existe un consenso acerca de las causas, medición, consecuencias y acciones a tomar respecto a la desigualdad económica. Incluso, la desigualdad se ve influenciada por el contexto de cada caso que se esté revisando, es decir, la desigualdad económica es muy heterogénea dependiendo de dónde, cuándo y cómo se mire. En ese sentido, el estudio de ésta debe presentarse con una clara delimitación, pero, a su vez, con el uso de diferentes herramientas y conocimientos.

La relación entre la política económica fiscal y la reducción de las desigualdades se ha planteado desde diversos estadios: desde políticas internacionales, con acuerdos de impuestos mínimos globales a determinadas actividades, pasando por la política económica nacional de un Estado y, finalmente, hasta las políticas económicas que se desarrollan en las regiones de cada uno de estos. Este carácter ‘espacial’ obedece a la complejidad misma de la problemática de la desigualdad, la cual no se presenta de forma homogénea, sino que, por el contrario, es heterogénea y está ligada a las diversas circunstancias de cada territorio (sea mundial, continental, nacional o regional) como, por ejemplo: su demografía, cultura, historia, economía y política. Así pues, el componente espacial, junto con un análisis económico que integre enfoques políticos y sociales, tienen un papel protagónico en la construcción e implementación de políticas fiscales encaminadas a la reducción de la desigualdad.

Colombia es uno de los países con mayores desigualdades económicas a nivel mundial, además de presentar otras grandes brechas en temas de género y desarrollo territorial. A su vez, problemas como la corrupción, la mala gestión gubernamental, la baja movilidad social, el narcotráfico y el conflicto armado, terminan por agravar el panorama socioeconómico de los colombianos. Este panorama no solo se ve en la comparación de Colombia con otros países o regiones, sino que también se puede apreciar dentro de sus fronteras, donde las diferencias territoriales a nivel económico, social y de desarrollo entre un departamento y otro son evidentes.

Ante tal panorama de desigualdades económicas que minan el desarrollo económico de las regiones y del país, así como el bienestar de las personas, es fundamental entonces conocer y analizar las herramientas utilizadas para atenuar dichas desigualdades; esto, con el fin de poder mejorar sus resultados. Así pues, es importante el estudio de la política fiscal, la cual,

históricamente se ha configurado como una de estas herramientas que permiten una reducción de las desigualdades económicas, más específicamente, de la desigualdad del ingreso.

Así las cosas, la desigualdad económica no se presenta sólo entre hogares e individuos de un mismo país, sino que también, entre sus diferentes niveles de gobierno. Los niveles de gobierno se encuentran relacionados con la descentralización del Estado, usualmente, éstos se denominan gobiernos subnacionales y pueden ser intermedios o locales. Estudiar la desigualdad económica, puntualmente, del ingreso de estos gobiernos subnacionales, es importante porque éstos, desde sus responsabilidades por la descentralización, gestionan y contribuyen al logro del bienestar y desarrollo de los ciudadanos y territorios de cada país. En el caso de Colombia, los gobiernos subnacionales intermedios son los gobiernos departamentales y los gobiernos subnacionales locales son los municipales.

De este modo, la presente investigación estudia la Desigualdad del Ingreso de los Departamentos (DID) de Colombia y los cambios en ésta a partir de la política fiscal redistributiva de transferencias, esto, para el periodo de 1985 a 2020. Con ello, se puede conocer y comprender la desigualdad entre estos gobiernos departamentales y la dinámica redistributiva que se da a partir de la intervención del gobierno nacional con las transferencias. Este fin resulta significativo en un contexto social, económico y político delicado en el país, no solo por la transición a un nuevo gobierno nacional, sino también por los problemas en las finanzas públicas, el panorama macroeconómico y el inconformismo social.

Para ello, la investigación parte de una revisión teórica acerca del análisis de la desigualdad económica; con lo que logra un estudio más completo del problema (capítulo II). Luego, se da una contextualización al problema de la desigualdad económica, la desigualdad en el ingreso de los gobiernos subnacionales y la política redistributiva de transferencias, abordando el caso de Colombia y América Latina y el Caribe, con ello, demarcando el contexto en el cual se desenvuelve la investigación (capítulo IV). Posteriormente, se conoce la dinámica redistributiva en el ingreso de los departamentos de Colombia a partir de la política fiscal de transferencias; esto consta de tres pasos: (1) estima el Poder Redistributivo del Gobierno Central (PRGC) a partir de la política de transferencias en la DID, (2) revisa la gestión de los gobiernos departamentales respecto a su capacidad de recaudo tributario y su dependencia a las transferencias y (3) observa la relación y dinámica del PRGC respecto a los cambios en la recaudación tributaria y dependencia de los departamentos (capítulo V). Finalmente, se sintetizan y analizan los resultados con el fin de generar propuestas y reflexiones que permitan reducir las brechas de desigualdad económica y DID en Colombia.

En conclusión, los resultados más significativos fueron: (a) en Colombia existen altos niveles de DID, los cuales, sin la intervención de la política de transferencias, han tendido a aumentar. (b) La política de transferencias ha contribuido significativamente a reducir los niveles de DID, específicamente, desde las reformas políticas a los sistemas de transferencias iniciados en 1993 a causa de la Constitución Política de 1991. (c) Si bien la descentralización les otorgó mayor autonomía a los departamentos, éstos, en términos de sus ingresos, se han vuelto altamente dependientes a las transferencias del gobierno nacional y han perdido capacidad de recaudo tributario. (d) La relación y dinámica del PRGC con las transferencias no ha sido estable ni clara, al contrario, los continuos cambios legales e institucionales han sido enfocados a políticas de

gobierno cortoplacistas y no a políticas de Estado. (e) Se reflexiona acerca de la reivindicación del protagonismo del sector público y los estados en la atención de las grandes problemáticas sociales, económicas y políticas en las sociedades actuales.

CAPÍTULO I: OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Objetivo general

- Analizar la dinámica de la política fiscal de transferencias sobre la desigualdad del ingreso de los departamentos de Colombia para el periodo del año 1985 a 2020.

1.2 Objetivos específicos

- Presentar desde el análisis económico el problema de la desigualdad económica y la política fiscal como instrumento redistributivo.

- Revisar en el contexto internacional y nacional la evolución de la desigualdad económica del ingreso de los gobiernos subnacionales y la política fiscal de transferencias.

- Conocer la dinámica redistributiva en el ingreso de los departamentos de Colombia a partir de la política fiscal de transferencias.

- Proponer líneas alternativas, ajustadas al contexto nacional, que permitan mejorar el rol de la política fiscal como herramienta redistributiva en la desigualdad del ingreso de los departamentos de Colombia.

CAPÍTULO II: MARCO DE REFERENCIA

2.1 Antecedentes

Con el propósito de dar a conocer algunos ejercicios investigativos previos al presente proyecto, a continuación, se exponen de manera breve algunos trabajos que se han llevado a cabo en el ámbito nacional e internacional y que, a su vez, se relacionan con el tema central de la presente indagación.

En primer lugar, Rodríguez (2014) revisa la relación entre la constitución fiscal de Colombia y las disparidades en el desarrollo económico entre sus regiones, más específicamente, entre sus departamentos; además de efectuar un análisis y comparación del país con los casos de Canadá y España. De este modo, parte de un repaso teórico concerniente al constitucionalismo y el desarrollo económico, seguido de un abordaje a la constitución fiscal para cada país a fin de compararlas y, en suma, documentar los casos de estudio de forma cuantitativa respecto a los ingresos y gastos regionales (finanzas públicas), así como el desarrollo económico en ingreso, educación y salud. A partir de la comparación con Canadá y España, los resultados obtenidos indican que, en primera medida, la constitución fiscal colombiana no ha abordado directamente las desigualdades interregionales en términos de ingresos; mientras que la educación y la salud sí lo han hecho.

Puede apreciarse que, a diferencia de Canadá y España, en Colombia las responsabilidades en la provisión de servicios como la educación o salud han quedado asignadas mayormente a nivel local, es decir, a los municipios y no a los departamentos del país, quedando estos últimos con un rol secundario. De este modo, el autor concluye que ha sido el sistema de transferencias el que ha permitido reducir las brechas de desarrollo (en educación y salud) interregional en Colombia, pero, a través del nivel local de gobierno. Finalmente, se destaca que, pese a los avances en educación y salud, las disparidades regionales en PIB per cápita, empleando el Índice de Theil, son mucho más marcadas en Colombia que en Canadá o España y que, estas son aún más preocupantes en las disparidades de capacidad fiscal.

A su vez Rincón (2018), evalúa el desarrollo territorial entre los departamentos de Colombia, teniendo como marco de referencia las desigualdades económicas y sociales presentes entre ellos y la política fiscal como instrumento redistributivo y de desarrollo. Para ello, en primera instancia, realiza una revisión del contexto económico del país en los últimos años y se construyen indicadores de desigualdad como el Índice de Gini. Luego de esto, aborda la política fiscal a través de la tributación por departamentos (IVA, ISR y Retenciones) y las transferencias que estos reciben a partir del gobierno nacional (regalías). Como resultado, pudo hallarse que, a medida que aumentan los ingresos departamentales por concepto de transferencias, se disminuye el esfuerzo de recaudación de impuestos y, en contraste, este esfuerzo aumenta cuando dichos ingresos se reducen. En este sentido, esto puede llegar a poner en riesgo la sostenibilidad fiscal y, con una descentralización caracterizada por una ineficiente planeación, se cae en una deficiente lucha contra la pobreza y la desigualdad en el país desde sus territorios.

De otro lado, la obra de Garay y Espitia (2019) presenta como objetivo analizar la distribución de la riqueza e ingresos en Colombia, así como valorar el estatuto tributario a fin de conocer si cumple con los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia, para lo cual, se toman como referencia datos tributarios y socioeconómicos con los cuales se realizan diversas

estimaciones de índices (Gini y/o Theil). En consecuencia, los autores encuentran que la tributación directa no ha afectado la distribución del ingreso en lo corrido del siglo XXI, así como una regresividad en la tributación indirecta (IVA). Además de esto, puede evidenciarse que la desigualdad no se limita a la distribución de la riqueza e ingresos, sino también, a la concentración de la tierra, entre departamentos y municipios y entre las ciudades y el campo. De este modo, se concluye que el país presenta una desigualdad territorial/espacial (especialmente intermunicipal), por lo cual, existe la necesidad de más y mejores políticas de equidad horizontal y progresividad vertical que lleven a una mayor equidad y desarrollo económico.

En concordancia con lo anterior, Lora (2019) lleva a cabo un análisis y construcción de la economía esencial colombiana, dentro de la cual aborda las clases socioeconómicas y la desigualdad, así como la respuesta fiscal a esta última y los rezagos en el desarrollo económico. Las cifras que se presentan a continuación corresponden al año 2017. De este modo, el autor se vale de análisis bibliográficos, históricos y estadísticos de la economía, la sociedad y la política del país. Al comparar su estudio de la distribución del ingreso con el realizado por Piketty (2014), se encuentra que en Colombia el 10% y el 1% más rico perciben el 46% y 15% de los ingresos, respectivamente. Esto, en comparación con países de desigualdad alta como EE.UU., en donde estos mismos grupos poblacionales llegan a percibir el 35% y 12% de los ingresos. Además, se destaca que estas cifras aumentarían al estudiar la riqueza y que la desigualdad es un fenómeno muy complejo que no puede enmarcarse exclusivamente en una cifra sintética.

Ahora bien, desde la parte fiscal, el autor expone significativos problemas en la recaudación y evasión. Por ejemplo, en promedio cada ciudadano colombiano pagó 2,5 millones de pesos en impuestos, así como solo 2,6 millones de personas estuvieron obligadas a declarar renta. Por parte del impuesto a la renta a personas naturales, este presenta un recaudo bajo (200.000 pesos per cápita), al igual que problemas con sustanciales descuentos y exenciones y, en contraste, hay una mayor carga tributaria de este impuesto a las empresas. De igual manera, recalca la regresividad que llega a generar el IVA, además de la pérdida de eficiencia económica a causa del impuesto a las transferencias financieras (“cuatro por mil”). Por parte del gasto público, el gobierno llega a pagar 3,5 millones de pesos per cápita en gasto social y bienes públicos. Así pues, en conjunto, todo lo anterior puede llegar a conducir a desbalances fiscales para el Estado, el cual, constitucionalmente, debe dar prioridad al conocido Gasto Público Social a fin de propender por el bienestar de los colombianos y el desarrollo económico del país.

Finalmente, Urrutia y Robles (2021) se centran en la revisión, evaluación y análisis de la política social a nivel nacional en los últimos años. Para ello, llevan a cabo una recopilación teórica y bibliográfica desde la literatura económica respecto a la política social y de bienestar, esto, acompañado del uso de estadísticas de las finanzas públicas, condiciones socioeconómicas de la población y resultados de los programas sociales. Con ello, pudo encontrarse que, en los últimos años, la política social ha logrado avances, aun cuando sigue siendo poco satisfactoria. El Gasto Público Social (GPS) permite mejorar el bienestar y generar convergencias a fin de cerrar las brechas y desigualdades entre grupos poblacionales y regiones del país. Sin embargo, es de mencionar que este GPS se ve afectado por: (1) una baja recaudación fiscal, (2) corrupción en los diferentes niveles de gobierno y (3) una falta de constante revisión y seguimiento a fin de mantener su eficiencia y progresividad.

En lo correspondiente al ámbito internacional, se encuentra en primera instancia a Gonzáles (2014) quien estima el impacto de la acción de los gobiernos centrales y provinciales (estado o departamento, según como sea definido en cada nación) en el desarrollo humano y la redistribución del ingreso en algunos países de Latinoamérica, entre ellos, Colombia. De este modo, a partir de una base de datos de tipo panel, se ajustan modelos de regresiones de mínimos cuadrados generalizados (tanto en efectos fijos como aleatorios). Para estos, se emplearon como variables dependientes el Índice de Gini Interregional y un Índice de Desarrollo subnacional y, como variables independientes: poder redistributivo del gobierno central, transferencias fiscales e ingresos y gastos de las unidades de gobierno subnacional. Los resultados señalan que las transferencias permiten reducir la desigualdad entre provincias, pero no mejores indicadores de desarrollo. En contraste, el gasto subnacional de cada provincia no tiene efectos significativos en la desigualdad interregional, pero sí en el desarrollo de cada una de estas.

Por su parte, Madrigal y Bueno (2019) evalúan si las transferencias generan una mayor equidad entre municipios mexicanos y si aportan al mejoramiento de la gestión fiscal. Así pues, emplean indicadores a evaluar como el Índice de Gini y los ingresos de los municipios; tanto propios como los dependientes de transferencias (condicionadas y no condicionadas). Como puede verse, los resultados obtenidos evidencian que, al analizar el Gini antes y después de transferencias, se alcanza un poder redistributivo del 57%, además, los municipios con grado de marginación tienen ingresos más dependientes a las transferencias; mientras que, los menos marginados son más independientes, pero con mayores deudas. Entonces, se destacan beneficios de la descentralización fiscal en la reducción de las desigualdades interregionales, esto, en cuanto puede dar una más pronta y mejor respuesta a las necesidades de los territorios, sin embargo, está sujeto a un ambiente institucional fuerte y eficiente.

Por otra parte, Cont y Porto (2019) estudian la distribución del ingreso per cápita y el impacto distributivo de la política fiscal, entre los años 1995 y 2010, en Argentina y sus provincias. Para ello evalúan tres niveles de ingresos: (1) los de mercado (ex ante), (2) a estos le suman las transferencias monetarias (interim) y (3) se agrega la provisión en especie y los impuestos directos (ex post). De esta manera, calculan los Índice de Gini para cada una de las provincias, así como índices de Reynolds-Smolensky y Kakwani. Los resultados obtenidos demuestran grandes diferencias en la desigualdad del ingreso entre provincias y un notable impacto redistributivo de la política fiscal en dichas desigualdades; esto, desde el ingreso de mercado hasta el ingreso final (ex ante a ex post), aunque en diferente medida dependiendo de la provincia. Es así como, entre 1995-2010, el Gini promedio disminuye en 0,106 puntos a causa de la política fiscal tanto nacional como provincial, en donde: existe un favorecimiento a las transferencias en dinero, el gasto provincial resulta ser más progresivo que el nacional y se destaca una complementariedad entre los niveles de gobierno (nacional-provincial) para la acción de políticas redistributivas.

Asimismo, Cardoso, Souza, Ribeiro y Cardoso (2019) estiman el impacto a largo plazo de la política fiscal austera en las regiones de Brasil (estados federativos), principalmente, respecto a las disparidades entre regiones y sectores. Para ello, emplean un modelo de equilibrio general computable para 2013, calibrado para las 27 unidades federativas del país, con el cual se llevaron a cabo simulaciones para un periodo hasta 2037. A nivel económico y sectorial los resultados arrojan que la política de austeridad fiscal podría impactar negativamente en el PIB de las regiones, así como en los sectores de abastecimiento de electricidad, gas y agua y servicios públicos;

especialmente en las regiones más pobres. Por parte de la desigualdad, a partir del Índice de Gini, se presenta un aumento de este a nivel regional: tanto para estados como municipios. A nivel estatal, el Gini podría aumentar entre un 0,27% y 0,82%, dependiendo del escenario usado en las simulaciones. Entonces, la actual política fiscal austera brasileña podría conducir a un aumento de las desigualdades regionales, especialmente, en las regiones más pobres y que concentran gran actividad económica del sector público. De este modo, lo anterior implicaría la necesidad de construir políticas que no permitan el aumento de la desigualdad, como, por ejemplo: mayor progresividad fiscal y políticas fiscales regionales centradas en regiones más pobres.

2.2 Marco teórico

A continuación, se presentará una revisión teórica desde la historia del análisis económico acerca de temas como: distribución, desigualdad, ingresos, justicia, redistribución, bienestar, política económica y política fiscal. Estos son pertinentes para los objetivos de la presente investigación. En concreto, esta reconstrucción teórica del análisis de la desigualdad económica en la historia del pensamiento económico permite: (1) una apropiación conceptual, metodológica y teórica del tema y (2) brindar diferentes herramientas y visiones de análisis respecto al problema de la desigualdad económica.

2.2.1 Enfoque: economía política

Un aspecto fundamental de esta revisión teórica y que va en línea con lo argumentado en el planteamiento del problema, es que los autores han centrado su pensamiento en la economía, pero con una visión amplia que integra contribuciones de otras ciencias sociales. En particular, el aspecto político es persistente y uno de los que más se profundiza. Así pues, el marco teórico y el análisis a aplicar en la investigación se enmarcan en una concepción de economía política. Para ello, inicialmente, se contextualizará y definirá este concepto.

Históricamente, el concepto de economía política se remonta al siglo XV y ha tenido cambios desde entonces. Es de aclarar que dicho concepto no tiene una única definición, sino que, por el contrario, ésta cambia según la corriente de pensamiento que la use o el contexto histórico del autor. Tamames (1988) presenta la siguiente definición de economía política:

Economía política. Expresión que empleó por vez primera el francés Antoine de Montchrétien de Vetteville, en 1613, en su obra "*Traité d'économie politique*". En 1733, Dupont de Nemours insistió en la idea, en su "*Table raisonnée des principes d'économie politique*", refiriéndose a la economía del país, por contraposición a la administración de los patrimonios individuales. Los economistas clásicos A. Smith, D. Ricardo, J. S. Mill emplearon la expresión plenamente en su consideración actual, y lo propio hizo Marx en 1859 en su "*Contribución a la crítica de la Economía Política*". Fueron los neoclásicos, y sobre todo L. Robbins, los que con su definición de Economía ya sin el adjetivo de política pretendieron convertirla en una ciencia de fines y medios. (p. 93)

Por su parte, Sabino (1991) considera que la economía política es:

Economía política. Nombre que, hasta finales del siglo pasado, se daba al estudio de la ciencia económica. Esta designación, sin embargo, se ha abandonado gradualmente, en parte porque implica la consideración de fenómenos que escapan a la teoría económica en sí, en parte porque

ella abarca tácitamente aspectos prácticos de acción política. En todo caso el término pretende distinguir entre la economía particular, doméstica o individual, y los procesos económicos globales, que afectan o se llevan a cabo en el ámbito de toda una sociedad. En este sentido la palabra economía, empleada sin mayores calificativos, conserva hoy la idea de esa distinción inicial. (p. 150)

Y, por su parte, Pearce (1999) plantea define la economía política así:

Hasta tiempos recientes, la denominación común para el estudio del proceso económico. El término tiene connotaciones de interrelación entre los aspectos prácticos de la acción de política y la teoría económica pura. A veces se afirma que la economía política clásica estaba interesada más en este aspecto de la economía y que los economistas modernos han tendido a ser más restrictivos en el enfoque de sus estudios. (p. 132)

Entonces, la economía política demarca la influencia de lo político (entendido como el Estado y los gobiernos) en la economía. Este pensamiento se consolidó en los economistas clásicos, en donde la política y la economía tenían una relación indiscutible en ambos sentidos. Fergusson y Querubín (2018) comentan que: “Vale recalcar que para economistas clásicos como Smith, Ricardo, Mill o Marx, la política constituía una influencia determinante para la economía, por lo cual el análisis de estas dos disciplinas no podía desligarse” (p. 35). Como resultado, el pensamiento económico de los clásicos es también conocido como un pensamiento de economía política.

Bladen (1974) considera que, así como mencionaba Tamames, Sabino y Pearce, la economía política estudia la economía global de una sociedad, es decir, la producción, comercio, riqueza y distribución que se da en la misma; usualmente, podría ser un país o región. Además, esto se encuentra relacionado con las costumbres sociales y el gobierno que legisla. Por su parte, Alesina (2013) reflexiona que la economía política se ha extendido a aplicaciones en áreas como: instituciones, elección pública y cultura. Por ello, es una herramienta para abordar problemáticas complejas que implican no solo cuestiones económicas.

Por su parte, Sánchez y Liendo (2020) recogen que el Estado moderno tiene un rol fundamental en la búsqueda del bienestar social, seguridad y orden público, a la vez que ejecuta acciones como la recaudación de impuestos. El resultado es que termina incursionando en la esfera económica. De allí resulta la relación entre economía y política. Es por ello que los autores comentan:

Con la diferenciación disciplinar que se intensifica en el siglo XVIII y XIX, y en el que la política no solo se diferencia de la economía sino también de la sociología, la Economía Política comienza a pensarse también como el campo epistemológico que vincula las técnicas y el saber propio de la economía en la política, y viceversa. Así, concepciones más contemporáneas consideran a la economía política como el estudio de las interrelaciones existentes entre economía y política. (Sánchez y Liendo, 2020, p. 74).

En definitiva, la economía política es un área que aborda de forma simultánea la economía y la política, habitualmente, en términos agregados de una sociedad. Sin embargo, también tiene en cuenta o puede aplicarse junto con otros conocimientos (por ejemplo: sociología, historia, estadística o econometría). Este enfoque de economía política está fuertemente relacionado con los estudios de desigualdad (como se podrá apreciar a lo largo del desarrollo del capítulo), ya que

un problema como la desigualdad económica implica áreas no solo de mercado, sino también de política y sociedad. Por ello, Stiglitz (2012) plantea que “Los mercados están condicionados por las leyes, las normativas y las instituciones. Cada ley, cada normativa, cada ordenamiento institucional tiene unas consecuencias distributivas, (...)” (p. 118)

También, este enfoque permite una revisión más amplia del desarrollo y dinámicas de una sociedad a lo largo del tiempo, por ello, North, Wallis y Weingast consideran que:

Ni la economía ni la ciencia política pueden explicar el proceso de desarrollo social moderno. El hecho de que las sociedades desarrolladas tengan siempre economías y políticas desarrolladas sugiere que la conexión entre economía y política debe ser una parte fundamental del proceso de desarrollo. (2006, p. 2)

Así pues, esta concepción de la *economía política* presente en los economistas clásicos es un enfoque que se emplea para la elaboración y uso del marco teórico que se presenta en esta investigación. Los autores seleccionados, en mayor o menor medida, exponen un pensamiento acerca de la desigualdad económica a partir de la economía junto con componentes políticos, históricos, filosóficos y sociales. En consecuencia, esto abre la posibilidad a un análisis del problema de la desigualdad mucho más amplio, el cual, junto con herramientas cuantitativas, conducirá a una mejor observación, comprensión y análisis del objeto de investigación.

El marco teórico se ordenará a manera de ‘línea del tiempo’ y se divide en subgrupos de autores, a partir de criterios como su similitud en los temas que abordan y la época en la que lo hacen. Además, al final de cada subgrupo se agregará un pequeño resumen con las ideas principales de los autores y la pertinencia de estas en el caso de estudio. Es de recalcar que, dadas las limitaciones de la investigación, se enfatizará solo en temas específicos en cada autor, lo cual, podría dejar de lado otros aspectos y grandes aportes de los mismos a la teoría económica.

2.2.2 Clásicos

Adam Smith

El siglo XVIII traería grandes cambios y transformaciones en todo el mundo, desde lo político hasta lo tecnológico, en donde Adam Smith fundamentaría los cimientos de la economía moderna. Partiendo desde su lado más filosófico en su obra *Teoría de los sentimientos morales* (2010), Smith propone un hombre que *naturalmente* tiende a preocuparse no solo de su propio bienestar, sino también, a interesarse en el bienestar de otros. Es decir, el hombre por naturaleza siente simpatía ante el sufrimiento de otros hombres. En palabras del autor, esto es:

Por más egoísta que quiera suponerse al hombre, evidentemente hay algunos elementos en su naturaleza que lo hacen interesarse en la suerte de los otros de tal modo, que la felicidad de éstos le es necesaria, aunque de ello nada obtenga, a no ser el placer de presenciarla. (Smith, 2010, p. 16)

Esta idea de los sentimientos del hombre se complementa por la expuesta en *La riqueza de las naciones* (1994), en donde este, es un ser que se guía por su interés propio; por el egoísmo. Esto, en un ambiente de plena libertad, conduce a que cada agente pueda cooperar en busca de su bienestar y que, a su vez, esto conduzca al de los demás. Así pues, la *mano invisible* del libre

mercado lleva al aumento de la riqueza en la sociedad. Sin embargo, Smith bien sabía que no bastaba con el aumento de la riqueza, ya que, la pobreza y las desigualdades estaban presentes y estas representaban un bache para el bienestar. Por ello, Smith (1994) considera que “Ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz si la mayor parte de sus miembros es pobre y miserable.” (p. 126)

Para Smith, estas desigualdades se ven influidas por desigualdades *naturales*, propias de la naturaleza de cada trabajo (como su dificultad o costo) y de la meritocracia, pero, también por desigualdades producidas a causa de la intervención de la política en el mercado, como, por ejemplo: en la restricción a la competencia y al dificultar la libre movilidad de capital y trabajo (Smith, 2010). De hecho, el gobierno nace de la subordinación, la cual es introducida naturalmente a partir de las desigualdades en la riqueza y la familia. En ese sentido, el autor considera que:

Cuando hay grandes propiedades, hay grandes desigualdades. Por cada hombre muy rico debe haber al menos quinientos pobres, y la opulencia de unos pocos supone la indigencia de muchos. La abundancia de los ricos aviva la indignación de los pobres, que son conducidos por la necesidad y alentados por la envidia a atropellar sus posesiones. (Smith, 1994, p. 675)

Así pues, el gobierno debe garantizar por una parte la protección a la propiedad privada, pero, a su vez, puede intervenir para paliar los problemas socioeconómicos presentes, para lo cual, por ejemplo, el autor considera más pertinente una intervención de la política en el abaratamiento de la educación que en poner barreras al libre mercado.

Finalmente, en conjunto, Smith presenta una sociedad en la cual su sistema económico trae un aumento de la riqueza a partir de la libertad de cada individuo de seguir su interés propio, en un mercado regido por la mano invisible. Aun así, persisten los problemas como la pobreza y la desigualdad, los cuales no solo representan un malestar para la simpatía natural de los hombres, sino un riesgo para la estabilidad y bienestar de la sociedad en su conjunto. En consecuencia, el gobierno puede ser eficiente al proteger la propiedad privada y mejorar al mercado eliminando las barreras que afectan a éste y, a su vez, propender por mejorar las oportunidades de los menos favorecidos para que así puedan competir mejor en el libre mercado y la búsqueda de su interés propio.

David Ricardo

Otro de los economistas clásicos y que realizaría críticas y aportes al pensamiento de Smith, fue David Ricardo. Su obra cumbre es *Principios de economía política y tributación* (2003), a la cual, da apertura destacando que: “El problema principal de la economía política consiste en determinar las leyes que regulan esta distribución [del ingreso].” (Ricardo, 2003, p. 31). Así pues, Ricardo recurre a una división social en tres clases: los terratenientes, los capitalistas y los trabajadores, los cuales, reciben rentas, beneficios y salarios, respectivamente.

Para el autor, a causa del *principio de escasez*, eran los terratenientes quienes siempre gozaban de mayores ingresos (rentas), esto, a costa del bienestar de los capitalistas y trabajadores. Además, esta situación se agudizaba a causa de la intervención del Estado con barreras al comercio

internacional, especialmente, de los alimentos. También, considera que políticas como las *Poor Laws* afectaban al libre mercado y al bienestar de la sociedad, por ello, expone que:

Es una verdad que no admite dudas el que las comodidades y el bienestar de los pobres no pueden ser garantizados de modo permanente si ellos no toman algún cuidado, o si no hay algún esfuerzo a cargo del legislador, para regular el incremento de número y lograr que sean entre ellos menos frecuentes los matrimonios tempranos e impremeditados. (Ricardo, 2003, p. 94)

La crítica a las políticas de la época no se detiene allí, e incluso, tienen repercusiones en la teoría económica actual. Ricardo formuló lo que actualmente se conoce como el *Teorema ricardiano de equivalencia*, en donde el efecto del gasto público (sea vía impuestos o endeudamiento) no tiene un efecto real en la economía; los contribuyentes saben que un aumento del gasto actual traerá consigo un aumento de los impuestos futuros, reduciendo así su consumo y aumentando su ahorro. En suma, no solo no se produce un efecto real en la economía, sino que se llega a generar una pérdida de bienestar y eficiencia en el mercado. Para Ricardo, esto es:

No debe olvidarse, sin embargo, que generalmente el producto de los impuestos se gasta mal, que éstos se obtienen siempre a costa de las posesiones y el bienestar de la gente y que normalmente disminuyen el capital o retardan su acumulación. (Ricardo, 2003, p. 182)

Recopilando, Ricardo empieza a fundamentar las bases para un análisis más detallado de la distribución del ingreso en la economía; esto, a pesar de que no se cernía propiamente sobre el problema de la desigualdad. Aun así, proporciona aportes acerca de condiciones que afectan esta problemática como lo es las clases sociales y la escasez. Finalmente, se encuentra un Ricardo muy crítico del accionar del Estado en la economía, presentando las falencias de una intervención del mercado que generaba más problemas que beneficios.

Thomas Malthus

La obra de Malthus le condujo a hacerse un lugar no solo en la economía política, específicamente con los economistas clásicos, sino también, en la demografía. En su obra más reconocida: *Primer ensayo sobre la población*, el autor expone su interpretación acerca de la pobreza y desigualdad, las cuales atribuye a las limitantes en la producción de alimentos y la sobrepoblación. En ese sentido, Malthus se preocupaba por el aumento más acelerado de la población que la capacidad de producir nuevos alimentos para esta, en donde, además, la tierra misma podría tener un límite en la producción de alimentos y, por ende, existiría un límite *natural* para la población. Actualmente, se conoce este pensamiento como la *Ley de Malthus*, esta es:

La población, si no encuentra obstáculos, aumenta en progresión geométrica. Los alimentos tan sólo aumentan en progresión aritmética. Basta con poseer las más elementales nociones de números para poder apreciar la inmensa diferencia a favor de la primera de estas dos fuerzas. (Malthus, 1933 p. 41)

De este modo, Malthus contempla una desigualdad *natural* en la distribución de la riqueza y los medios de subsistencia, principalmente, a causa del aumento demográfico. Por ello, al igual que Ricardo, se oponía a las *Poor Laws*, ya que las consideraba un ‘incentivo’ a evadir la

responsabilidad reproductiva en los pobres; los cuales, terminaban aumentando la población y, a su vez, generaban una carga al Estado. Así pues, Malthus considera unos *frenos* al crecimiento poblacional (privativos y destructivos). Recopilando: las condiciones de vida de las personas estarán determinadas por la capacidad de producir alimentos y la población existente del lugar y momento en el cual nacen; esto, en palabras de Malthus es:

Un hombre nacido en un mundo que es ya propiedad de otros, si no logra obtener subsistencia de sus padres, a quienes puede en justicia demandar, y si la sociedad no requiere su trabajo, no puede pretender el derecho a la menor porción de alimentos y, de hecho, no tiene nada que hacer allí donde está. En el ingente banquete de la Naturaleza no hay para él un puesto vacío. Ella le ordena salir, y pronto ejecutaría ella misma sus órdenes si él no logra despertar la compasión de alguno de los invitados. (Malthus, 1933, p. 19)

Karl Marx y Friedrich Engels

Finalmente, al abordar a Marx (a veces junto a Engels), se cae en la discusión de si estos corresponden a la línea de los *economistas clásicos* o no. Sin embargo, esta discusión no corresponde a los objetivos de la presente investigación y, por tanto, se definirá de forma arbitraria a Marx y Engels dentro de los aportes de los *clásicos*.

Si bien el pensamiento de K. Marx se fundamenta en una crítica a la economía de mercado y el capitalismo, su obra permite acercarse a la descripción y entendimiento del funcionamiento de este sistema. En ese sentido, desde sus primeras obras empieza a dar forma a su crítica, la cual recae en los postulados de los referentes del libre mercado como Smith y Ricardo. Así pues, para Marx, el libre mercado y el capitalismo permitieron incrementar la productividad y la riqueza, pero también trajeron consigo agudizar problemas socioeconómicos como la pobreza, miseria y desigualdad, tanto económica como social y política. Esto, en palabras de Marx es:

En tanto que la división del trabajo eleva la fuerza productiva del trabajo, la riqueza y el refinamiento de la sociedad, empobrece al obrero hasta reducido a máquina. En tanto que el trabajo suscita la acumulación de capitales y con ello el creciente bienestar de la sociedad, hace al obrero cada vez más dependiente del capitalista, le lleva a una mayor competencia, lo empuja al ritmo desenfrenado de la superproducción, a la que sigue un marasmo igualmente profundo. (Marx, 1980, p. 57-58)

En consecuencia, se presenta una disputa entre dos clases sociales: los burgueses y los proletarios, es decir, los dueños de los medios de producción y quienes solo poseen su fuerza de trabajo, respectivamente. Por ello, a partir de su *materialismo histórico*, Marx y Engels (2011) definieron que “la historia de todas las sociedades hasta nuestros días es la historia de las luchas de clases” (p. 30). Incluso, consideran a la clase burguesa como una de las más *revolucionarias* al lograr la transformación del feudalismo al capitalismo, derrocando para ello el dominio de la aristocracia y la monarquía. Como resultado, los burgueses se erigen en la parte alta de la pirámide social y el capitalismo empieza a generar transformaciones de todo tipo:

La burguesía suprime cada vez más el fraccionamiento de los medios de producción, de la propiedad y de la población. Ha aglutinado la población, centralizado los medios de

producción y concentrado la propiedad en manos de unos pocos. La consecuencia obligada de ello ha sido la centralización política. (Marx y Engels, 2011, p. 36)

De esta forma, Marx y Engels hacen una escueta exposición de la desigualdad, limitándola a las dos clases sociales. Sin embargo, hay muchos otros elementos indispensables en la obra de estos autores y que complementan el estudio actual de la desigualdad económica. Por ejemplo, el funcionamiento de la *acumulación originaria del capital* y su *reproducción*, junto de la *plusvalía*, la *alienación* y el *fetichismo de la mercancía*. Este complejo, pero completo análisis, es el que cimienta la importancia de Marx y Engels como referentes del estudio de la desigualdad.

Perfectamente, algunos de sus pasajes pueden situarse en el contexto actual, los cuales, permiten entender cómo funciona naturalmente el sistema económico capitalista y las relaciones de poder que se desenvuelven allí. Entre otros, un pasaje que sintetiza las causas de la desigualdad económica y social, para Marx y Engels, es el siguiente:

La condición esencial de la existencia y de la dominación de la clase burguesa es la acumulación de la riqueza en manos de particulares, la formación y el acrecentamiento del capital. La condición de existencia del capital es el trabajo asalariado. El trabajo asalariado descansa exclusivamente sobre la competencia de los obreros entre sí. (Marx y Engels, 2011, p. 46)

Entonces, el resultado del capitalismo, tanto en el contexto de los autores como el actual, es el crecimiento económico (aumento de la riqueza, la productividad y la competitividad), empero, el desarrollo económico y el bienestar (mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida) es exclusivo de las clases más privilegiadas. Marx describe este panorama así:

La acumulación de riqueza en un polo es al propio tiempo, pues, acumulación de miseria, tormentos de trabajo, esclavitud, ignorancia, embrutecimiento y degradación moral en el polo opuesto, esto es, donde se halla la clase que produce su propio producto como capital. (Marx, 2009, p. 805).

Por último, Marx y Engels incitan a la concientización y organización del proletariado para llevar a cabo la revolución que instaure la *dictadura del proletariado*, la cual permita el socialismo y el transcurso definitivo al comunismo. En dicho gobierno, para los autores, se debe propender por medidas como *fuertes impuestos progresivos* y *educación pública y gratuita de todos los niños* (Marx y Engels, 2011). Estas medidas, actualmente y de forma general, son consideradas algunas de las más comunes para paliar los efectos de la desigualdad económica y promover el desarrollo.

En suma, Marx junto a Engels han proporcionado aportes para el estudio de la economía de mercado y el capitalismo, así como las problemáticas que surgen dentro de estos. A pesar de que se centran en la distribución, al igual que los demás economistas clásicos, sus análisis pueden ser integrados a los estudios actuales de la desigualdad económica. Las obras de Marx y Engels son múltiples y extensas, tratando temas no exclusivamente económicos, aun así, en obras como el *Manifiesto del Partido Comunista* (2011) es en donde se encuentra principalmente la exposición de la desigualdad económica.

Resumen

Hasta el momento, se presentaron de forma breve las principales ideas de Smith, Ricardo, Malthus, Marx y Engels que contribuyen al análisis de la desigualdad económica. En los tres primeros se destaca la defensa de un libre mercado y la intervención política del mismo se mantiene al margen; específicamente, la intervención solo debe propender por la defensa de la libertad del mercado y de cierta forma una mejora en las condiciones iniciales de las personas. Por su parte, Marx y Engels proporcionan una visión descriptiva y crítica del sistema de libre mercado y el capitalismo. En conjunto, todos los autores realizan un aporte significativo en el cual coinciden: las divisiones sociales.

Las divisiones sociales en distintas clases constituyen un aporte relevante para comprender no solo las desigualdades económicas, si no también otro tipo de desigualdades. En el caso de Colombia y, para la presente investigación, tener presente las divisiones sociales es fundamental; aún más, teniendo en cuenta la orientación hacia el análisis de la desigualdad como un problema complejo, heterogéneo y territorial. En el país se cuenta con la usual división social por ‘estratos’, sin embargo, también se podrían hacer divisiones a partir de raza, étnica, culturas, posesión de riqueza y tierras. Así pues, tener presente la división social que abordan los clásicos, así como su postura frente a las intervenciones políticas del mercado, pueden ser herramientas claves para abordar la DID en Colombia.

2.2.3 Utilitaristas

Jeremy Bentham

Al igual que autores como J. B. Say y John Stuart Mill, los cuales también realizaron aportes a la *economía clásica*, para el caso de Bentham y Mill estos se enmarcan en una escuela de pensamiento ‘independiente’ denominada *utilitarismo*. Los aportes al análisis económico de Bentham parten de su filosofía, la cual, encuentra raíces desde el hedonismo griego. De ello se desprende el principio de *mayor felicidad* en el pensamiento utilitarista. En los *Principios de la moral y la legislación* (2008) el autor desarrolla sus postulados que fundamentan dicho pensamiento, tanto así, que desde el primer capítulo inicia abordando el concepto de *utilidad*.

Bentham parte de la idea de que la humanidad es *gobernada* por el *dolor* y el *placer*. A partir de estos, se dicta el quehacer del hombre y aquello que será *bueno* o *malo*; es decir, una moral. Así pues, a partir de ello, aparece el *principio de utilidad*, el cual permite hacer funcionar un sistema con las características mencionadas. Este principio se define como:

Por el principio de la utilidad nos referimos a ese principio que aprueba o desaprueba toda acción, cualquiera que sea, conforme a la tendencia que parece aumentar o disminuir la felicidad de la parte cuyo interés está en cuestión; o, lo que es lo mismo en otras palabras, promover esa felicidad u oponerse a ella. Lo digo de cada acción cualquiera que sea; y por consiguiente, no sólo de cada acción de un individuo particular, sino de cada medida del gobierno. (Bentham, 2008, p. 12)

Así mismo, define la utilidad como:

Por utilidad nos referimos a la propiedad en cualquier objeto, mediante la cual se tiende a producir beneficios, ventajas, placer, bien o felicidad, o a impedir que ocurra un agravio,

dolor, maldad para la parte cuyo interés se está considerando: si esa parte es la comunidad en general, entonces es la felicidad de la comunidad; si es un individuo particular, entonces es la felicidad de ese individuo. (Bentham, 2008, p. 12)

En consecuencia, como ya se mencionó, el planteamiento utilitarista del autor trae consigo no solo una aplicación economicista, sino que, además, una filosófico-moral. Es de agregar que Bentham no solo revisa la *utilidad* para los individuos, sino también, para la sociedad en general y con ella el gobierno. La ley, en primera medida, permite establecer controles a la acción individual a fin de que ésta no perjudique la felicidad colectiva. Y, a pesar de apoyar y aportar al pensamiento clásico, Bentham no cae en una férrea defensa del *laissez-faire*, sino que da la oportunidad a la intervención de la economía siempre y cuando ésta aumente la felicidad (utilidad) más de que si no lo hiciera. Esto, para el autor es:

Una medida de gobierno (que no es sino una clase de acción particular realizada por una persona o personas particulares) puede decirse que concuerda con el principio de utilidad o es directa por él, cuando, del mismo modo, la tendencia que tiene a aumentar la felicidad de la comunidad es mayor que cualquiera que tienda a disminuirla. (Bentham, 2008, p. 13)

En suma, Bentham asienta las bases del utilitarismo, el cual, se ha expandido como un criterio economicista y moral con gran influencia en la construcción de las sociedades contemporáneas. Y si bien las discusiones acerca de la desigualdad están poco presentes, el pensamiento de Bentham ha sido utilizado como herramienta de análisis de ésta, especialmente en las economías de libre mercado y el sistema capitalista.

John Stuart Mill

Mill fue un autor multidisciplinario, trabajó el derecho, política y economía. En esta última, continuó la línea de pensamiento de los autores clásicos, principalmente Smith y Ricardo, y agregó el componente utilitarista heredado de Bentham. Sin embargo, Mill proporcionó nuevos aportes al utilitarismo, quizás, el más importante, su distinción cualitativa entre los diferentes placeres; como, por ejemplo, entre los placeres físicos y los intelectuales y morales (Mill, 2014).

A nivel general, la idea de utilitarismo no se altera respecto a la de Bentham y se continúa con la búsqueda de la *mayor felicidad* para el *mayor número de personas*. En ese sentido, Mill (2014) se basa en el utilitarismo y considera a este como: “La doctrina utilitarista mantiene que la felicidad es deseable, y además la única cosa deseable, como fin, siendo todas las demás cosas sólo deseables en cuanto medios para tal fin.” (p. 113-114).

Continuando con el pensamiento económico de Mill, este se vale de la clasificación de clase sociales empleada por Ricardo, es decir: los terratenientes, los capitalistas y los trabajadores. Persiste en la idea de una economía de libre mercado, en la cual, se aumentará la producción y riqueza a partir de un trabajo *productivo* que genere excedentes para el ahorro y la inversión (Mill, 2007). También, siendo característico del pensamiento económico clásico, no se limita a un análisis exclusivo de variables netamente económicas, sino que, agrega otros factores como la política y la sociedad a éstos. Así pues, al revisar la dinámica de la producción y distribución de la riqueza, Mill plantea que:

Las leyes y condiciones que rigen la producción de la riqueza participan del carácter de realidad físicas. En ellas no hay nada de arbitrario o facultativo. (...). No sucede lo propio con la distribución de la riqueza. Ésta depende tan solo de las instituciones humanas. Una vez que existen las cosas, la humanidad, individual o colectivamente, puede disponer de ellas como le plazca. Puede ponerlas a disposición de quien guste y en las condiciones que se le antojen. (Mill, 2007, p. 269-270)

En ese sentido, para Mill, la dinámica de la desigualdad económica se ve influenciada tanto por el mercado como por la sociedad y sus interpretaciones morales y consensos políticos. Por ello, combinando con sus estudios del derecho y la justicia, considera fundamental la *igualdad* y la meritocracia para el eficiente funcionamiento del mercado; especialmente, la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades en el ‘punto de partida’ de cada individuo. En consecuencia, al igual que Smith, Mill (2007) reconoció que la inversión en educación conducía a una mejora de los salarios, el bienestar de los individuos y la reducción de las desigualdades.

Por último, el pensamiento de Mill de un mercado totalmente libre se atenuaría e incluso incurriría en la consideración y discusión del socialismo. Esta tendencia estaría fuertemente influenciada por las problemáticas socioeconómicas de la sociedad como la miseria y la desigualdad de oportunidades y condiciones iniciales. Con ello, incluso, reflexiona acerca de una mayor intervención del Estado con políticas de bienestar social. Así pues, Mill considera que:

Lo mismo ocurre en la economía de la sociedad; si hay alguien que sufre privaciones físicas o degradación moral, cuyas necesidades corporales no se satisfacen o se satisfacen de una manera que sólo las criaturas brutas pueden conformarse, esto, aunque no es necesariamente un crimen de la sociedad, es por tanto un fracaso de los acuerdos sociales. Y afirmar como atenuante del mal que los que así sufren son los miembros más débiles de la comunidad, moral o físicamente, es añadir un insulto a la desgracia. ¿Es la debilidad una justificación del sufrimiento? ¿No es, por el contrario, un reclamo irresistible para todo ser humano de protección contra el sufrimiento? Si las mentes y los sentimientos de los prósperos estuvieran en un estado correcto, ¿aceptarían su prosperidad si por causa de ella incluso una persona cercana fuera, por cualquier otra causa que no fuera una falta voluntaria, excluida de obtener una existencia deseable? (Mill, 2011, párr. 9)

Recapitulando, Mill ha sido uno de los principales autores en la historia del pensamiento económico, aportando a la comprensión y análisis de diversas cuestiones económicas, sociales y políticas. Su pensamiento influyó fuertemente en el liberalismo y las concepciones actuales de una sociedad capitalista, de libre mercado y preocupada por cuestiones como la desigualdad de oportunidades, la desigualdad ante la ley y la pobreza. Por lo tanto, John Stuart Mill es uno de los pensadores más importantes a revisar en las discusiones de los problemas socioeconómicos actuales.

Vilfredo Pareto

Pareto, junto con autores como Marshall, Jevons y Walras, fueron herederos del pensamiento clásico y desarrollarían una economía matematizada, la cual, pasaría a conocerse como economía *neoclásica*. Además, continuaron abordando los principios de la utilidad y el utilitarismo dejados por Bentham y Mill. En ese contexto, el pensamiento de Pareto se encuentra como uno de los

trabajos seminales en la medición económica de la desigualdad, específicamente de la distribución de la riqueza, y del bienestar y desarrollo económico.

En su obra *Manual de economía política* (1945), el autor trabaja la desigualdad, específicamente, la desigualdad en las rentas. Para Pareto, la desigualdad tenía su origen desde la *heterogeneidad* entre individuos, esto, tanto en términos físicos como inmateriales. En consecuencia, esto conducía a unas inevitables desigualdades económicas y sociales. Pareto lo expone así:

Como ya hemos indicado, la sociedad no es homogénea, y los que no cierran voluntariamente los ojos, deben reconocer que los hombres difieren mucho los unos de los otros desde el punto de vista físico, moral e intelectual.

A esas desigualdades propias del ser humano corresponden las desigualdades económicas y sociales, que se observan en todos los pueblos, desde los tiempos más antiguos hasta los tiempos modernos, y sobre todos los puntos del globo, de tal suerte que estando siempre presente ese carácter, se puede definir a la sociedad humana como una colectividad jerárquica. (Pareto, 1945 p. 287)

Posteriormente, con el desarrollo de su obra y los aportes de otros pensadores, se plantearía el *Principio de Pareto*, también conocido como *regla 80-20*, la cual, ha sido uno de los orígenes modernos de los análisis cuantitativos de problemáticas de distribución; ya sea de tierras, ingresos o riqueza. También, a pesar de que no fuese su origen ni causa, la denominada *Eficiencia de Pareto* tuvo influencia en la construcción del pensamiento del *desarrollo económico* después de la segunda mitad del siglo XX, donde se describe que el bienestar social no se podría mejorar si esto implicaba una desmejora para alguno de sus miembros. Ya en la obra mencionada, Pareto esbozaba esta eficiencia así:

Por ejemplo, se puede decir que habría manera de cambiar la organización social de tal suerte que todos los miembros de la sociedad pudieran gozar de más bienestar, o al menos que una parte de esos miembros pudiera gozar de más bienestar sin perjudicar a los otros. (Pareto, 1945, p. 376)

De este modo, los análisis de Pareto nutrieron las discusiones en torno a problemáticas socioeconómicas como la desigualdad y la distribución. Aun hoy en día su *principio* y *eficiencia* son puestos a prueba por los científicos sociales. Si bien Pareto, al igual que sus predecesores, no aborda directamente la desigualdad económica como un eje principal en sus análisis, sí presenta acápites sobre esta que merecen ser reconocidos.

Resumen

Los economistas utilitaristas como Bentham y Mill desarrollaron una corriente de pensamiento que ha influido fuertemente en áreas como la toma de decisiones y la valoración de las mismas. Además, la *utilidad* es un concepto fundamental en todo análisis económico, incluso, en el de la desigualdad económica. ¿Podría ser útil la desigualdad? ¿Hasta cuál punto sería útil? Desarrollar estas cuestiones podría permitir llegar al siguiente punto: las intervenciones políticas. Bentham y Mill se muestran menos reacios a las intervenciones en el mercado que los *Clásicos*, ya que consideran que si dicha intervención incrementa la *utilidad* de la sociedad, entonces debe

realizarse. Además, algunas situaciones de desigualdad reducen la *utilidad*, entonces ¿por qué no tratar de reducir dicha situación?

Por su parte, Pareto ofrece las primeras luces a un abordaje de la distribución y desigualdades económicas con instrumentos cuantitativos, lo cual ha significado un importante aporte a la economía del desarrollo. El *principio* y *eficiencia* de Pareto son herramientas que permiten estudiar la composición de las desigualdades y un punto de mejora a alcanzar, respectivamente.

En suma, los aportes de los tres autores permiten ver los primeros tipos de herramientas tanto cualitativas como cuantitativas para el análisis de la desigualdad económica. Con ello, su revisión y aplicación para el contexto de Colombia no debería ser ignorado. Por ejemplo, el *Principio de Pareto* en la concentración de tierra y poder político en el país y la implicación de ello en alcanzar la *eficiencia de Pareto* y su impacto en la *utilidad* de la sociedad del país. Ciertamente, los *Utilitaristas* ofrecen una perspectiva enriquecedora para el estudio de las desigualdades económicas.

2.2.4 La naciente macroeconomía y el crecimiento económico

Friedrich Hayek

Durante el siglo XX, Hayek destacó especialmente por sus aportes a la economía monetarista, el liberalismo y las disputas políticas en contra del socialismo en el marco de la Guerra Fría. En obras como *Principios de un orden social liberal* (2011) el autor condensó algunos de sus análisis más amplios, como, por ejemplo: la idea de una economía de mercado totalmente libre y espontánea, la gran libertad e igualdad individual y las críticas al intervencionismo en la economía (Hayek, 2011). Y serían estas críticas al intervencionismo y la planificación económica las que conducirían a una de sus obras: *Camino de servidumbre* (2008).

En esta última obra Hayek desarrolla su crítica al socialismo y toda economía planificada o intervenida y, con ello, incluso, a la *justicia social* y la redistribución de la riqueza. En cambio, expone los beneficios del libre mercado y la asignación que este genera a partir de las decisiones individuales de los agentes. Aun así, Hayek era consciente de que en dicho sistema no existía una igualdad de oportunidades, ya que la propiedad privada, así como la herencia o la educación, generaban desigualdad. De ello, el autor comenta que:

Hay, pues, un fuerte motivo para reducir esta desigualdad de oportunidades hasta donde las diferencias congénitas lo permitan y en la medida en que sea posible hacerlo sin destruir el carácter impersonal del proceso por el cual cada uno corre su suerte, y los criterios de unas personas sobre lo justo y deseable no predominan sobre los de otras. (Hayek, 2008, p. 192)

En ese sentido, Hayek se muestra ‘preocupado’ ante las desigualdades que puedan influir en la competencia dentro del mercado y libertad de autodeterminación de los individuos. Entonces, la desigualdad en el ‘punto de partida’ sí es considerada como una problemática para el autor. Más allá de este punto, la desigualdad para Hayek deja de ser un problema, ya que esta se convierte solo en la consecuencia lógica y natural de la heterogeneidad entre personas, sus decisiones y la competencia dentro del mercado. Este análisis conduciría al pensamiento político del autor, el cual, rechaza rotundamente sistemas como el socialismo y el totalitarismo, los cuales, afectan las libertades individuales y la libertad del mercado. Así pues, Hayek expone que:

Hemos visto que no es probable que nos atraiga el código moral de una sociedad totalitaria; que incluso el esfuerzo hacia la igualdad a través de una economía dirigida sólo puede conducir a una desigualdad impuesta oficialmente, a una determinación autoritaria de la posición de cada individuo en el nuevo orden jerárquico; que desaparecerían la mayor parte de los elementos humanitarios de nuestra moral social: el respeto por la vida humana, por el débil y por el individuo en general. (Hayek, 2008, p. 242)

Posteriormente, el autor daría continuidad a sus análisis en *Los fundamentos de la libertad* (2014). Allí, nuevamente, se desenvuelve la crítica a la intervención de los mercados, especialmente contra el *Estado de bienestar* que predominó luego de la Segunda Guerra Mundial. La desigualdad generada por la voluntad de un gobierno a través de políticas redistributivas, como el gasto público y los impuestos progresivos, solo minaban el verdadero crecimiento económico y el bienestar de los individuos. En contraposición, se debía dejar de lado las visiones ‘colectivistas’ de la política y optar por el descubrimiento de una justicia espontánea en la libertad total de los individuos. Entonces, Hayek considera que:

No es posible calcular el grado de desigualdad deseable en una sociedad libre. Desde luego, nosotros no deseamos que la posición del individuo esté determinada por decisión arbitraria o por privilegio conferido por la voluntad humana a determinadas personas. Es difícil comprender, sin embargo, en qué sentido puede ser legítimo sostener que cualquier persona se halla demasiado por encima de las restantes o que los grandes progresos de algunos con respecto a los demás han de traducirse en daño para la sociedad. (Hayek, 2014, p. 103-104)

De este modo, finalmente, el autor descarta las intervenciones en el mercado y las acciones en contra de la desigualdad causada en éste. En contraste, considera que es esta misma desigualdad la que genera un beneficio en el crecimiento económico y el bienestar de los individuos en el largo plazo; esta idea, claramente, influenciaría el pensamiento neoliberal a finales del siglo XX con sus propuestas del *efecto derrame*. Hayek lo sintetiza así:

Si a nivel internacional las mayores desigualdades pueden servir de gran ayuda al progreso general, ¿puede dudarse que tal afirmación es asimismo cierta cuando se trata de desigualdades dentro de una nación? En este caso también la rapidez total del progreso vendrá incrementada por aquellos que se mueven más aprisa. Incluso si en un primer momento muchos quedan atrás, el efecto acumulativo de la preparación del camino bastará para facilitarles el progreso a corto plazo de forma que serán capaces de ocupar su puesto en la marcha. (...) Aquellas fuerzas que primeramente hacían que se acentuase la desigualdad tienden más tarde a disminuirla. De esta forma, existen dos diferentes maneras de enfocar la posibilidad de reducir la desigualdad y de abolir la pobreza mediante una deliberada redistribución: el punto de vista del corto plazo y el del largo plazo. (Hayek, 2014, p. 108-109)

En resumen, Hayek proporciona una visión renovada del liberalismo económico y político, así como un marco de análisis de la desigualdad a través de la justicia. En ese sentido, deben primar la total libertad individual y el libre mercado, el cual, será el encargado de la distribución de los recursos y las riquezas a partir del sistema de precios y las decisiones individuales de los agentes

económicos. La desigualdad económica no es ningún problema, sino que, en cambio, es uno de los *aceleradores* del crecimiento económico y mejora de las condiciones de vida de la sociedad.

John Maynard Keynes

Keynes, sin lugar a dudas, ha sido considerado uno de los economistas con mayor impacto en toda la historia del pensamiento económico y, pese a estar educado en el seno de la escuela neoclásica, principalmente influenciado por Marshall, se cuestionó la heterodoxia económica y propuso nuevos marcos analíticos. Sus aportes no solo repercutieron en la teoría económica y la formalización de la macroeconomía, sino también, en las políticas económicas tal cual se conocen hoy día. En la obra del autor se destaca su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1965)⁵, desde la cual aportó a la resolución de las secuelas de la Crisis de 1929, la recuperación socioeconómica de posguerra y el establecimiento del Estado de bienestar.

Luego de la crisis de finales de los años veinte, Keynes se ocupó de estudiar las causas de ésta y propiciar ideas que permitieran paliar sus efectos. En aquel panorama, se destacaba el agravamiento de la pobreza, desigualdad, desempleo y producción; ante lo cual, Keynes (1965) consideraba que: “Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos.” (p. 328). En consecuencia, Keynes reversó el análisis general de la economía y los mercados, dominado por la *Ley de Say*, y se enfocó en la demanda y no en la oferta.

Inicialmente, Keynes considera que es la demanda, tanto de los agentes como del gobierno (es decir, demanda agregada o efectiva), la que dictamina la dinámica económica; de ello, el ingreso, consumo, gasto e inversión sean tópicos fundamentales (Keynes, 1965). En ese sentido, el mayor número de empleo, incluso alcanzar el pleno empleo, es fundamental dentro de las políticas económicas keynesianas, ya que es el empleo el que genera el ingreso que permite a los consumidores demandar. Por tanto, el autor relaciona estas variables así: “Más todavía, cada nivel de demanda efectiva corresponderá a una determinada distribución del ingreso. Es razonable, por tanto, suponer, además, que a un determinado nivel de la demanda efectiva corresponde una distribución única de la misma entre diferentes industrias.” (Keynes, 1965, p. 250)

Además, el autor estaba seguro de los desbalances que se podían presentar en las economías de libre mercado, por lo cual, era indispensable la intervención de esta a partir de políticas económicas. Es decir, ante una coyuntura de crisis era necesario estimular la demanda agregada y, por ende, el gobierno debía implementar políticas económicas expansivas; por ejemplo: reducir los impuestos y las tasas de interés y, principalmente, el aumento del gasto público (Keynes, 1965). Desde entonces, el papel del Estado y su actividad económica ha dejado de considerarse como ‘neutral’ y es fundamental para entender el funcionamiento de la economía.

Sin embargo, a Keynes no le preocupaba solo el hecho de los desbalances de la demanda, así como las crisis, sino también el bienestar de la población. Ante un mercado desregulado las clases más pobres se encontraban a la merced del ciclo económico: si crecía la economía había trabajo e ingresos, pero, si no se crecía, los pobres debían esperar la ‘autorregulación’ del mercado. Esto,

⁵ La edición original en inglés fue publicada en 1936, la edición de 1965 corresponde a una de las primeras ediciones traducidas al español.

acompañado de la idea de la no intervención a los mercados ni a los problemas socioeconómicos, limitaba la dinámica económica y perjudicaba el bienestar social. Así pues, Keynes reflexiona que:

En las condiciones contemporáneas, el crecimiento de la riqueza, lejos de depender de la abstinencia de los ricos, como generalmente se supone, tiene más probabilidades de encontrar en ella un impedimento. Queda, pues, eliminada una de las principales justificaciones sociales de la gran desigualdad de la riqueza. (Keynes, 1965, p. 329)

Aun así, no era del interés de Keynes propender por una absoluta o determinada igualdad; ya que esto era imposible en el marco de una sociedad capitalista. No obstante, si reconocía la problemática de la desigualdad; aún más, cuando se refería a la de ingresos. Por consiguiente, Keynes (1965) llegó a considerar que: “Por mi parte creo que hay justificación social y psicológica de grandes desigualdades en los ingresos y en la riqueza, pero no para tan grandes disparidades como existen en la actualidad.” (p. 329)

Recopilando. Los principales aportes de Keynes claramente no se centran en el análisis de la desigualdad económica, pero sí en la importancia que tiene la acción de las políticas tanto en la economía como en el bienestar de la sociedad. Estas acciones de política económica pueden ser un instrumento para hacer frente a las diversas coyunturas y crisis, vistas en el corto plazo, pero también, para la construcción de las instituciones y condiciones de una sociedad a futuro, es decir, al largo plazo.

Simon Kuznets

Kuznets desarrolló grandes aportes al pensamiento económico, la política y la política económica en el siglo XX. Los trabajos del autor serían la piedra angular de los estudios modernos del crecimiento económico y la desigualdad en la distribución del ingreso. Su obra más referida de dicho tema es *Economic growth and income inequality* (1955), la cual, expuso sus argumentos e influiría en una línea de pensamiento que daría la formalización teórica a éstos, teniendo como resultado la denominada *Curva de Kuznets*.

En este estudio Kuznets empleó datos para EE.UU., Inglaterra y Alemania, sin embargo, a lo largo del escrito, resalta la escasez de datos disponibles y, en consecuencia, de la muestra. Por ello, Kuznets (1955) considera sus resultados como *conjeturas preliminares* con un 5% de información empírica y 95% especulaciones. Aun así, el autor propone que:

La conclusión general que se sugiere es que la distribución relativa de la renta, medida por la incidencia anual de los ingresos en clases bastante amplias, ha ido avanzando hacia la igualdad, con estas tendencias especialmente notables desde los años 20, pero que comenzaron quizás en el periodo anterior a la Primera Guerra Mundial. (Kuznets, 1955, p. 4)

Para llegar a tal conclusión Kuznets propuso una economía en dos sectores: agrícola (con baja productividad, ingreso per cápita y desigualdad) e industrial (con mayor productividad, ingreso per cápita y desigualdad). También, estos dos sectores son considerados dos etapas en el crecimiento de la economía. Ahora, al agregar el crecimiento poblacional y la movilidad de los trabajadores de los sectores menos productivos (agrícola) a los más productivos (industrial) y, por

oferta y demanda, la distribución de los ingresos tendería a ser menos desigual. Entonces, a partir de los casos de estudio, la propuesta de Kuznets se centra en que, en las primeras etapas del crecimiento económico, la desigualdad va a tender a aumentar, pero posteriormente se logrará un estado de crecimiento económico y reducción de las desigualdades a partir del aumento del empleo, los salarios y las oportunidades. Esto, en palabras del autor es:

La escasa evidencia empírica sugiere que el estrechamiento de la desigualdad de ingresos en los países desarrollados es relativamente reciente y que probablemente no caracterizó las etapas primeras de su crecimiento. Asimismo, los diversos factores que se han sugerido anteriormente explicarían la estabilidad y el estrechamiento de la desigualdad de ingresos en las fases posteriores y no en las anteriores de industrialización y urbanización. De hecho, sugerirían un aumento de la desigualdad en estas primeras fases de crecimiento económico, especialmente en los países más antiguos, donde la aparición del nuevo sistema industrial tuvo efectos demoledores en las instituciones económicas y sociales preindustriales establecidas desde hacía tiempo. (Kuznets, 1955, p. 18)

En ese sentido, el autor analiza la existencia de dos causas de la desigualdad en el ingreso antes de aplicar cualquier política, como las fiscales. Por una parte, (1) se encuentra la capacidad de ahorro en los grupos poblacionales con mayores ingresos y, por otra, (2) por las dinámicas de los sectores económicos, en donde el industrial presenta mayor productividad que el agrícola (Kuznets, 1955). Sin embargo, la acción política y legislativa pueden generar un ambiente institucional que aporte a la reducción de las desigualdades y la redistribución del ingreso. Pero también, hay otros factores menos fáciles de percibir que también aporta a dicha reducción como: una economía dinámica que genera oportunidades y el aumento de la 'clase media' (Kuznets, 1955). En síntesis, Kuznets plantea que:

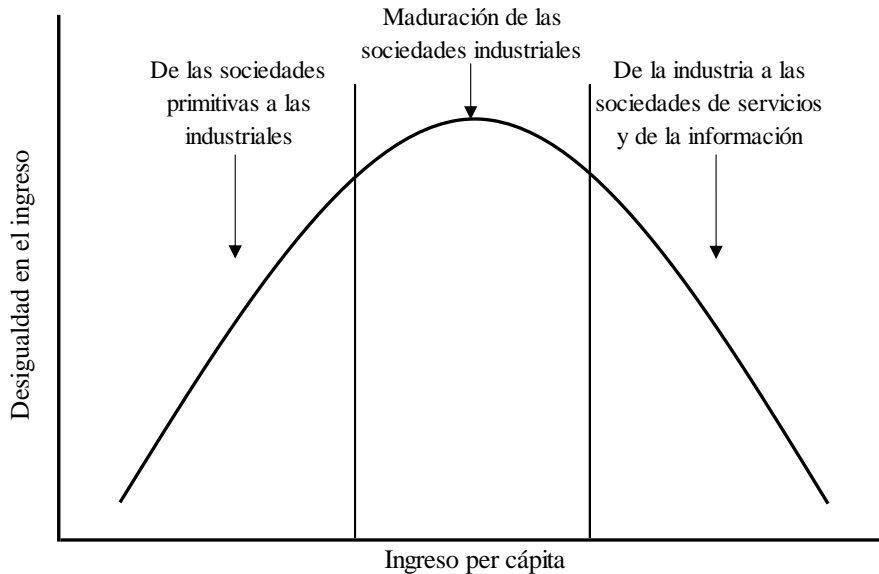
Por lo tanto, se podría suponer una larga oscilación en la desigualdad que caracteriza la estructura secular de la renta: se amplía en las primeras fases del crecimiento económico, cuando la transición de la civilización preindustrial a la industrial es más rápida; se estabiliza durante un tiempo; y luego se reduce en las fases posteriores. (Kuznets, 1955, p. 18)

Como se mencionó, posteriormente, este pensamiento se formalizaría en la conocida *Curva de Kuznets*, *Campana de Kuznets* o *U invertida de Kuznets*; la cual, también se le ha dado aplicaciones en tópicos de contaminación ambiental en relación con el crecimiento y desarrollo económico. Esta curva se presenta en la figura 1. Finalizando, Kuznets también hace algunas anotaciones en la comparativa para el caso de los países desarrollados y los subdesarrollados. Aquí, reflexiona que las medidas que han tomado los primeros no necesariamente deberían ser tomadas por los segundos, ya que el panorama económico mundial es muy diferente.

A modo de cierre, nuevamente, Kuznets enfatiza en la precariedad de los datos y de los resultados empíricos obtenidos; sin embargo, los considera importantes para construir un debate analítico y crítico en un tema fundamental como es el crecimiento económico y la distribución del ingreso; la cual, puede ayudar no solo a entender la economía misma, sino a la sociedad y a los individuos (Kuznets, 1955). Es por todo ello que, como ya se mencionó, el pensamiento de Kuznets generó

un antes y un después en el análisis de la desigualdad en la distribución del ingreso. Su teoría sería fundamental en términos económicos para el pensamiento del *'Efecto derrame'*.

Figura 1. Curva de Kuznets.



Nota. Elaboración propia, adaptado de Enríquez (2020).

Crecimiento económico: Robert Solow y Paul Romer

Las teorías de crecimiento económico si bien no abordan directamente el problema de la desigualdad y la distribución, sí aportan al análisis de las mismas, especialmente, de manera agregada. Es decir, estos modelos de crecimiento son un instrumento para entender, a partir de unas condiciones dadas, las brechas de producción entre diferentes unidades de análisis como un país; de ahí, que se trabaje en términos macroeconómicos o agregados. En ese sentido, durante la segunda mitad del siglo XX, se desarrollaron dos corrientes de pensamiento acerca del crecimiento económico: *Teoría del crecimiento económico exógeno* y *Teoría del crecimiento económico endógeno*.

Para la primera de estas teorías, Robert Solow (1957) formula un modelo que explica la producción nacional a partir del ahorro, el trabajo y el capital, así como se toma en cuenta el crecimiento poblacional y la tecnología; todo ello, enmarcado en un ambiente de supuestos teóricos de la corriente de pensamiento neoclásico. De este modo, las disparidades en la producción y la distribución de la misma (de forma per cápita) entre una nación y otra, se daban a partir de las inversiones de capital que éstas realizaban y los avances tecnológicos, aunque con rendimientos decrecientes. Esto último, conduciría a una reducción en las brechas entre las naciones ricas y pobres, ya que éstas últimas, tendería a crecer más rápido que las primeras (Solow, 1957).

Aun así, Solow era consciente de la complejidad de la sociedad y el funcionamiento de la misma y sus mercados. Por ello, consideraba que no era viable limitarse solo a la formulación de modelos matemáticos en la macroeconomía, sino que, la discusión era mucho más compleja y debía revisarse a la luz de las problemáticas que se desarrollaban en la realidad. Por ello, comenta que:

La heterogeneidad es la esencia de la economía moderna. En la vida real nos preocupan las relaciones entre los directivos y los accionistas, entre los bancos y sus prestatarios, entre los trabajadores y los empresarios, entre los capitalistas de riesgo y los emprendedores, etc. Nos preocupamos por esas interfaces porque pueden ir mal y de hecho van mal, con probables consecuencias macroeconómicas. Sabemos que los agentes heterogéneos tienen objetivos diferentes y a veces contradictorios, información diferente, capacidades diferentes para procesarla, expectativas diferentes y creencias diferentes sobre el funcionamiento de la economía. (Solow, 2003, p. 1)

Además, Solow reflexionaría acerca de otras variables que podrían influir en el crecimiento económico y que, posteriormente, se convertiría en uno de los ejes fundamentales de la *Teoría del crecimiento endógeno*, como lo es el capital humano. Así pues, Solow menciona que:

La formación de capital no es la única fuente de crecimiento de la productividad. La inversión es, en el mejor de los casos, una condición necesaria para el crecimiento, pero no una condición suficiente. Estudios recientes han señalado la importancia de actividades como la investigación, la educación y la salud pública. Pero aunque los economistas están ahora convencidos de la importancia de estos factores en el proceso de crecimiento económico, todavía estamos muy lejos de tener una estimación cuantitativa de la rentabilidad para la sociedad de los recursos dedicados a la investigación, la educación y las mejoras en la eficiencia de la asignación. (Solow, 1962, p. 86)

Esta nueva variable de capital humano, como mencionaremos a continuación, se constituye como una condición muy importante a la hora de generar bienestar a los individuos y permitir la movilidad social y reducción de las brechas de desigualdad.

Posteriormente, una nueva línea de pensamiento daría surgimiento a la *Teoría del crecimiento endógeno*, principalmente, como lo menciona Paul Romer (1994) a causa de las limitaciones del modelo neoclásico, es decir, el de crecimiento exógeno. Así pues, este nuevo modelo planteaba las variables fundamentales del crecimiento económico desde dentro, con énfasis en el capital humano, el conocimiento, la tecnología e innovación (Romer, 1994).

En detalle, Romer (1990) introduce la tecnología como un bien que es excluyente, lo cual, llega a generar desequilibrios económicos y a beneficiar más a quienes la poseen. Además, las inversiones ya no solo se concentran en bienes de capital, como ocurre en el modelo neoclásico, sino que, ahora, es también fundamental la inversión en conocimiento y el capital humano. Este último, se establece como uno de los factores más determinantes en el crecimiento de los países. Además, el comercio internacional, estimulado por la globalización, llega a generar un efecto positivo en las posibilidades de crecimiento económico. Todo ello, Romer lo resume así:

La implicación positiva más interesante del modelo es que una economía con un mayor stock total de capital humano experimentará un crecimiento más rápido. Este hallazgo sugiere que el libre comercio internacional puede actuar para acelerar el crecimiento. También sugiere una forma de entender qué tienen las economías desarrolladas en el siglo XX que permitieron tasas de crecimiento de la renta per cápita sin precedentes en la historia de la humanidad. El modelo también sugiere que los bajos niveles de capital humano

pueden ayudar a explicar por qué el crecimiento no se observa en las economías subdesarrolladas cerradas y por qué una economía menos desarrollada con una población muy grande puede seguir beneficiándose de la integración económica con el resto del mundo. (Romer, 1990, p. 99)

En suma, esta breve introducción a los modelos de crecimiento económico, como ya se mencionó, aportan a un análisis de las desigualdades entre países a partir de agregados macroeconómicos. Sin embargo, estudiar problemáticas tan complejas como la desigualdad económica, a partir de modelos cargados de supuestos, o cifras como el PIB y el PIB per cápita, limita el entendimiento de la misma y, en consecuencia, su resolución. En ese sentido, estos modelos de crecimiento, siendo complementarios entre sí, son solo una primera aproximación al estudio a profundidad de la desigualdad económica.

Resumen

Los aportes de Hayek y Keynes son indispensables para entender la economía de todo el siglo XX, sus ideas tienen repercusiones incluso hoy día. Ambos ofrecen una amplia gama de ideas respecto a la política económica, tanto monetaria como fiscal, respectivamente; pero también incursionan en la economía política, realizando consideraciones respecto al Estado, el gobierno y la sociedad. Autores como Solow y Romer profundizan en la especificidad del crecimiento económico, sus variables e implicaciones; con todas ellas, se ha tenido un mejor entendimiento de la macroeconomía y los desbalances y disparidades económicas ‘macro’ en el mundo.

Por su parte, Kuznets es indudablemente uno de los primeros autores que profundizan en el estudio de la desigualdad económica, sus aportes en el campo de la medición de la desigualdad, así como sus proyecciones de esta, influyeron en la política económica durante muchos años y en diferentes países. Puntualmente, se relaciona con los demás autores al enlazar la macroeconomía y el crecimiento económico con la desigualdad; de allí, la denominada *Curva de Kuznets*.

Para el presente caso de estudio, los análisis de economía política monetaria y fiscal de Hayek y Keynes son fundamentales para entender la dinámica económica de Colombia a lo largo de su historia, a la vez que permiten construir políticas económicas en miras a la reducción de la desigualdad; como, por ejemplo, las políticas redistributivas. Nuevamente, la política es imprescindible. La política monetaria de Hayek puede ser revisada para el contexto del Banco de la República, así como su pensamiento liberal en la sociedad del país y el acceso de ésta a la igualdad de oportunidades. La política fiscal de Keynes resulta relevante para entender y atender los ciclos económicos y crisis, los cuales, Colombia es vulnerable a ellos; sobre todo, en un contexto de globalización y dependencia al exterior.

Con Solow y Romer se puede estudiar la estructura productiva del país, sus aciertos y fracasos, sus fortalezas y necesidades. Así pues, se puede encontrar los problemas que tiene la economía colombiana respecto al ahorro, infraestructura, inversión en capital y capital humano. Ciertamente, todo ello impacta en la economía del país, pero, también en las brechas de desigualdad entre individuos y territorios; así como en su bienestar y desarrollo.

En conjunto, estas ideas de políticas económicas y el entendimiento de la estructura productiva, son pertinentes para observar el desarrollo de la economía del país hasta el momento, a la par que

son el punto de partida para la construcción de soluciones que permitan mejorar la economía, el bienestar y reducir las brechas de desigualdad.

2.2.5 Teoría de la justicia y desigualdad

John Rawls

John Bordley Rawls fue un filósofo político que colocó en el centro de su análisis la idea de justicia social, planteada en su *Teoría de la justicia* (1971), donde hace alusión a que el objeto de análisis de la justicia es la estructura básica de las sociedades, esto es, como esas grandes instituciones sociales definen y distribuyen los derechos y deberes; los cuales, repercuten sustancialmente en la vida del hombre y dibujan ventajas, o no, dentro de esta. Por tanto, en esa estructura se encuentran diferentes posiciones sociales que son determinadas por el sistema político, como también por las circunstancias existentes, especialmente en el ámbito económico y social. Es así como Rawls expone que son esas instituciones las que favorecen determinadas *posiciones* frente a otras, lo que constituye en desigualdades profundas, que afectan las oportunidades iniciales en la vida de las personas, que en ocasiones son inevitables y pasan a ser el objeto de aplicación de los principios de justicia social.

Para iniciar, cabe resaltar que el autor es consciente de ciertas limitaciones y las expone de dos formas: (1) estudia un caso especial del problema de la justicia, donde el objetivo es “formular una concepción razonable de la justicia para la estructura básica de la sociedad, concebida, por el momento, como un sistema cerrado, aislado de otras sociedades” (Rawls, 1995, p. 21). (2) Esos principios de la justicia solo serán aplicables y regularían a una sociedad bien ordenada (Rawls, 1995).

Entonces, la Teoría de la justicia expuesta por Rawls (1995), debe ser considerada “como una explicación de ciertos principios distributivos para la estructura básica de la sociedad” (p. 23). Así pues, el autor empieza a entretener cómo sería esta teoría y cuál sería su objetivo. En ese sentido, afirma que su intención es elevar a un nivel superior la idea de contrato social (que otros pensadores formularon), pero que se debe pensar en relación con que los principios de justicia sean el objeto del acuerdo y, no el contrato visto como requisito para ingresar en una sociedad o establecer una forma de gobierno específica.

De este modo, parte introduciendo el término de *posición original*, vista como el estado inicial en el que “...nadie sabe cuál es su lugar en la sociedad, su posición, clase o status social; nadie sabe tampoco cuál es su suerte en la distribución de ventajas y capacidades naturales, su inteligencia, su fortaleza, etc.” (Rawls, 1995, p. 25). Esta posición original es indispensable para que los acuerdos a los cuales se lleguen sean imparciales, lo que daría lugar a *la justicia como imparcialidad*. Partir de esta posición inicial, para Rawls, garantizaría que nadie obtenga ventajas ni desventajas a la hora de escoger los principios de justicia que regirán a la sociedad y, por ende, serán el resultado de un acuerdo justo entre las partes; a esto es lo que el autor denominó escoger tras un *velo de ignorancia*. Lo anterior es resumido por Caballero así:

Los individuos saben que tienen intereses y fines que quieren fomentar pero ignoran cuáles sean. Así, al escoger principios para el fomento de sus propios intereses eligen aquellos principios que protegen todo tipo de intereses, pues no saben cuáles sean los suyos. Actuar tras el velo de ignorancia en ventaja propia implica actuar en ventaja de todos. De esta manera nadie desatiende

sus propias pretensiones pero tampoco pisotea las de los demás, no por razones altruistas sino por razones del cálculo general que se aplica. El velo de ignorancia sitúa así a las personas en pie de igualdad y asegura que las contingencias naturales y sociales no den a nadie ventajas ni desventajas al escoger los principios. (2006, p. 9)

Por esa razón, el *velo de ignorancia* es fundamental para la Teoría de la Justicia de Rawls, dado que, si este no existiera, no sería posible llegar a consensos sobre la justicia entre los individuos de la sociedad. Además, este concepto tiene implicaciones claramente redistributivas, las cuales, llegan a influir en las desigualdades.

En consecuencia, para Rawls (1995), la sociedad se puede organizar bajo un contrato social, en el cual, los individuos sean libres e iguales y, en donde es requerido el velo de la ignorancia en éstos para la construcción de una estructura básica de sociedad justa. Entonces, esta estructura regirá la organización y el curso de la sociedad y la vida social, a partir de principios de justicia.

Los principios de justicia propuestos por Rawls que caracterizarían a una sociedad más justa son:

a. Cada persona tiene igual derecho a exigir un esquema de derechos y libertades básicas e igualitarias completamente apropiado, esquema que sea compatible con el mismo esquema para todos; y en este esquema, las libertades políticas iguales, y sólo esas libertades, tienen que ser garantizadas en su valor justo.

b. Las desigualdades sociales y económicas sólo se justifican por dos condiciones: en primer lugar, estarán relacionadas con puestos y cargos abiertos a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades; en segundo lugar, estas posiciones y estos cargos deberán ejercerse en el máximo beneficio de los integrantes de la sociedad menos privilegiados. (Rawls, 2015, p. 26)

Estos principios de justicia siguen cierta prioridad, es decir, para aplicar el segundo principio se debe haber cumplido el primero. Según Rawls (2015), el primer principio tiene prioridad sobre el segundo, debido a que, se parte de que las personas son racionales y ninguna sacrificaría su libertad; ni siquiera para obtener cosas materiales, siempre primaría escoger ser libres. En lo que respecta al segundo principio, este se puede dividir en dos partes: la primera parte afirma la prioridad de la *igualdad equitativa de oportunidades*, es decir, la eliminación de ciertas barreras sociales, las cuales puedan impedir el éxito y desarrollo individual y, la segunda parte describe al principio de *diferencia*, el cual busca promover para los menos favorecidos de la sociedad un mayor beneficio

También, el autor utiliza el término '*maximin*', el cual se refiere a la asignación de recursos que maximiza el bienestar a esta parte de la sociedad, o sea, los menos favorecidos. Según Rawls (1995), el principio de la *diferencia* tiene como objetivo impedir que las diferencias económicas, sociales y culturales afecten a los menos favorecidos, permitiendo, a su vez, que los más favorecidos desarrollen sus habilidades. Entonces, se trata de redistribuir y/o dotar equitativamente las condiciones iniciales de cada individuo. Con esto, se puede apreciar como el autor trata de equilibrar la balanza de la desigualdad que persiste en la sociedad por medio de este principio.

Asimismo, para Rawls el concepto de equidad es entendido como un reparto igualitario, pues afirma que "la injusticia consistirá entonces, simplemente, en las desigualdades que no benefician a todos. (...) La concepción general de la justicia no impone restricciones respecto al tipo de

desigualdades que son permisibles; únicamente exige que se mejore la posición de cada uno.” (Rawls, 1995, p. 69-70). En el caso de las diferencias que existen en la remuneración, sólo son justificables si tienen un efecto sobre el crecimiento que pueda contribuir a mejorar el nivel de vida de los que tienen menos ingresos, lo que se conoce como principio de la eficacia.

En resumen, como menciona el autor, debido a que se está bajo un esquema de cooperación, del cual depende el bienestar de todos, la división que se haga sobre las ventajas debería conducir a una cooperación voluntaria en donde todos hagan parte de ella, incluso lo menos favorecidos, esto para poder construir una sociedad en donde prevalezca la equidad (Rawls, 1995). Entonces como lo dice Rawls (1995):

Una vez que nos decidimos a buscar una concepción de la justicia que anule los accidentes de los dones naturales y las contingencias de las circunstancias sociales, como elementos computables en la búsqueda de ventajas políticas y económicas, nos vemos conducidos a estos principios; expresan el resultado de no tomar en cuenta aquellos aspectos del mundo social que desde un punto de vista moral parecen arbitrarios. (Rawls, 1995, p. 28)

No obstante, Rawls (1995) reconoce que elegir los principios los cuales regirán a la sociedad es complicado y que no espera convencer a todos, es por eso que, para él, “la justicia como imparcialidad, igual que otras ideas contractuales, consiste en dos partes: 1) una interpretación de la situación inicial y del problema de elección que se plantea en ella, y 2) un conjunto de principios en los cuales, se dice, habrá acuerdo.” (p. 28) De ahí que, se puede estar de acuerdo con la primera parte de la teoría y no con la segunda, y viceversa.

Amartya Sen

Amartya Kumar Sen es un economista de origen indio, el cual se ha destacado en abordar temáticas del desarrollo económico y la justicia; esto, desde análisis a problemáticas como: las hambrunas, pobreza, discriminación de género, desempleo, entre otros. Es por ello que, en el año de 1998, fue galardonado con el premio Nobel de Economía. El papel que juega Sen en la teoría económica es revolucionario, primordialmente, en una ciencia económica que para la época era especialmente matematizada y monetarista; en donde aspectos cualitativos no eran relevantes y, por el contrario, el centro de atención se hallaba en las cuestiones cuantitativas, principalmente traducidos en indicadores que no logran develar las condiciones reales de la economía y la sociedad como lo es el PIB.

Su pensamiento acerca de *qué es el desarrollo* se ha constituido como un importante aporte a las visiones de desarrollo económico que se han venido estudiando y ejecutando en todo el mundo; tanto por países como por organismos de cooperación internacionales y humanitarios. Sen (2000) plantea una nueva visión en términos económicos de lo que es el desarrollo, en donde éste, si bien considera importante la renta y la riqueza, expone y asegura que ésta no es la única ni verdadera forma de alcanzar el desarrollo y con ella un bienestar social.

Así pues, Sen considera que el fin último del desarrollo y, a su vez el mejor medio para alcanzarlo, son las *libertades reales* que tienen los individuos y la felicidad que pueden obtener al final de éste proceso; en donde para ello, se deben tener en cuenta las *capacidades* con las cuales disponen éstos individuos (Sen, 2000). Es aquí, en consecuencia, que el autor realiza una fundamental

distinción entre el *desarrollo* y el *crecimiento* económico, en donde éste último es, según Sen (1983) solo una parte en el camino para alcanzar el *desarrollo*.

Para iniciar, Sen aborda el estudio de las teorías en las cuales se basaba en su momento la ortodoxia económica y, en parte *la ética* en el campo de la justicia. Para el autor, la toma de decisiones y su valoración a partir de determinado marco analítico, depende de la información con la cual se cuenta; así como la que se excluye. En ese sentido, parte de tres teorías fundamentales respecto a la medición de bienestar y la justicia social; con las cuales, se determinan juicios de valor, éstas son: el utilitarismo, el libertarismo y la justicia rawlsiana. Teniendo claro ello, el autor parte de que:

La exclusión de información constituye un importante elemento de un método de evaluación. La información excluida no puede influir directamente en los juicios de valor y, aunque se acostumbra a excluir de una manera implícita, la insensibilidad hacia la información excluida puede influir poderosamente en el carácter del enfoque. (Sen, 2000, p. 78)

En primera medida, se inicia con el análisis a la teoría libertaria. En este sistema se prioriza la máxima del cumplimiento de las libertades individuales ante cualquier otra circunstancia, sin tener en cuenta en ninguna medida, más allá del cumplimiento de esas libertades, los resultados obtenidos de estos procesos; dejando fuera de sí, la contemplación de las posibles *utilidades, bienestar o satisfacción de los deseos de los individuos* (Sen, 2000). De este modo, esta corriente queda fuertemente relegada a las perspectivas de desarrollo del autor.

En segunda medida, el pensamiento utilitarista centra su atención en todas aquellas utilidades finales que devengan los individuos; con lo cual, se hace la medición del bienestar o la ‘felicidad’. Esta teoría evalúa las decisiones en tres etapas: (1) por las consecuencias o resultados, (2) por el bienestar u utilidad generada y, (3) la suma de bienestar u utilidades de toda la población (Sen, 2000). Así pues, Sen (2000) destaca dos factores interesantes y útiles de esta teoría; el primero, es que se juzgan los resultados, tanto para individuos como para una institución y, en segundo lugar, la teoría le da cierta importancia al ‘bienestar’ de los individuos, aunque es cuestionable esa definición de bienestar.

De igual forma, se plantean algunas falencias en este modelo, la primera; es que no tiene en cuenta en la utilidad diferentes factores que afectan el bienestar (por ejemplo, las libertades o derechos), la segunda; la distribución, tanto de utilidades como factores económicos y sociales, no es tenida en cuenta y, finalmente; no se tiene claridad sobre qué es el bienestar y, con ello el desarrollo (Sen, 2000). Éste último punto es decisivo, ya que en él se fundamenta una fuerte crítica al establecer la incapacidad para poder comparar la ‘felicidad’ o utilidades de los individuos; puesto que, todos ellos son diferentes y, por ende, su felicidad y utilidades, así como su bienestar y posible desarrollo, es imposible de comparar, dejando sin un rumbo claro la senda del desarrollo.

Finalmente, el autor aborda la justicia rawlsiana; en donde en ésta, se tiene que la libertad prevalece ante otros derechos y que, éstos, deben ser planteados de una forma absoluta y no comparativa, esto, por medio del *velo de la ignorancia* (el cual se abordó en la sección anterior). Esta discusión se cierne principalmente en lo que se podrían considerar los ‘básicos sociales y económicos’ que debería tener cualquier individuo; en donde para Rawls, esto se ve reflejado por medio de los bienes primarios y, para Sen es la obtención de una vida real.

Por consiguiente, luego de haber abordado estas perspectivas de la justicia social, Amartya Sen fundamenta su teoría del desarrollo; la cual, parte de la base fundamental de que la libertad es tanto un medio como el fin del desarrollo. Así pues, Sen enmarca la expansión de las libertades en la búsqueda del desarrollo en dos modos: de forma constitutiva y de forma instrumental. La primera hace referencia a las libertades fundamentales que todo individuo debe tener; por ejemplo: una alimentación sana, una esperanza de vida alta, las capacidades de lectura y escritura, entre otras. Es así que, para Sen (2000) “Desde esta perspectiva constitutiva, el desarrollo implica la expansión de estas y otras libertades básicas. Desde este punto de vista, el desarrollo es el proceso de expansión de las libertades humanas, y su evaluación ha de inspirarse en esta consideración.” (p. 55)

Seguidamente, se encuentra la forma instrumental de las libertades, éstas, como su nombre indica, sirven de instrumento tanto para la ampliación y fortalecimiento de otras libertades, y de igual forma entre ellas mismas, así como son la base de las libertades necesarias para llegar al desarrollo. Sen (2000), las define como: “El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo.” (p. 56)

Así pues, Sen centra su atención en cinco principales libertades instrumentales; éstas son: 1) *libertades políticas*, 2) *servicios económicos*, 3) *oportunidades sociales*, 4) *garantías de transparencia*, y 5) *seguridad protectora*. De forma escueta, Sen (2000) explica éstas libertades así: las *libertades políticas* son toda libertad y garantía de participación política, tanto de forma de elección de mecanismos políticos, así como de elección de políticos. Los *servicios económicos* se definen como el acceso y oportunidad de que toda persona pueda intercambiar o consumir bienes económicos, así como una participación justa en el mercado. Las *oportunidades sociales* se traducen en todas las libertades que le permiten al individuo vivir bien, como por ejemplo es la salud y la educación. Las *garantías de transparencia* son la garantía de la libre transmisión y uso de información clara y sincera. Y, finalmente, la *seguridad protectora* es la red de protección a los más vulnerables, en donde se impere la protección y salvamento de que estas comunidades de potenciales riesgos que frustren sus libertades fundamentales y con ello su desarrollo.

Así pues, la implementación, protección y estímulo de estos tipos de libertades permiten a los individuos un mayor bienestar y, consigo, alcanzar el desarrollo. De igual forma, la promoción de estas libertades es dependiente en tanto las capacidades de los individuos, así como de las instituciones sociales, políticas y económicas con las que se cuenta. Es por ello que Sen introduce un nuevo concepto en el proceso del desarrollo económico: las *capacidades*.

Si bien se puede crear, mantener y expandir las libertades instrumentales, usualmente éstas no llegan en igual medida a toda la población; así como se ven afectadas por los tipos de sistemas e instituciones presentes en el proceso de desarrollo. Sen (2000) expone que: “La «capacidad» de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir.” (p. 99) y en donde esas *funciones*, se entienden como todo aquello que *se valora ser o hacer* para el individuo.

Por tanto, no se es posible solo concebir el desarrollo como la existencia de libertades, sino que, también, la *capacidad* de que éstas se den y se puedan desarrollar conforme a lo que el individuo quiere y valora; esto, recordando que, para Sen, la felicidad hace parte fundamental del fin del desarrollo.

De este modo, la pobreza y con ella las cuestiones de ingresos y renta, así como la desigualdad y la distribución, pueden llegar a ser obstáculos importantes para alcanzar las libertades de los individuos y su desarrollo económico y el de sus comunidades. Las soluciones a estas problemáticas deberían ser planteadas de una forma estratégica, es decir, en función de las libertades fundamentales e instrumentales, así como en las capacidades de los individuos. Es un hecho que los factores monetarios, como el mejoramiento del ingreso y la renta, o la redistribución de éstos, sí conducirían y aportaría muy positivamente en alcanzar el desarrollo; sin embargo, ello requiere de voluntad política (Sen, 2000).

Gerald Allan Cohen

Considerado uno de los máximos representantes del marxismo analítico, Gerald Allan Cohen fue un filósofo y político canadiense, defensor y conocedor de las ideas de Karl Marx; al cual, le dedicó numerosos escritos. A su vez, en el siglo XX, específicamente, a finales de los ochenta, centró su atención en la Teoría de la Justicia, la cual criticó en su libro *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?* (2001). Según expertos, este libro se destaca por ser analítico, pero también autobiográfico, donde el autor expone su pensamiento personal sobre la *justicia distributiva*. Así pues, presenta de forma crítica las tres relaciones que la *justicia distributiva* tiene con la historia, teniendo en cuenta la influencia del marxismo clásico, la estructura del liberalismo de Rawls y cuestiones sobre la coherencia personal y el planteamiento moral referentes al judeocristianismo.

En aspectos generales, para Cohen (2001), en las dos últimas relaciones se destaca la incoherencia entre las doctrinas de los liberales igualitaristas y lo que hacen en la cotidianidad, por ejemplo, ni la concepción de lo que es la historia para Marx, ni la noción del Estado según Rawls, puede absolver a las personas de su responsabilidad a la hora de decidir en la discusión de la igualdad. Es decir, para que llegue a ser posible la igualdad, es importante que se involucren las decisiones cotidianas que toman las personas en su día a día, en su trabajo, en su familia, etc.

Para el caso del liberalismo igualitarista, si este defendiera los principios de justicia correctos, de todas formas, limita el alcance de dichos principios; esto, como lo afirma Cohen es:

Según John Rawls los principios fundamentales de la justicia se aplican a las reglas de la estructura básica de la sociedad y no a las elecciones que la gente hace dentro de esa estructura, más allá de sus decisiones sobre si promover o no, apoyar y cumplir con las reglas de una estructura básica justa (2001, p. 148).

Es por ello que, en contra de esa posición, el autor defiende que para que exista una sociedad justa los principios de justicia deben considerarse en torno a la elección personal de cada individuo. De esa manera, Cohen hace hincapié en que:

...el egoísmo de la gente afecta las perspectivas de igualdad y de justicia, entonces eso es, en parte, porque, (...) la justicia no puede ser sólo una cuestión de la estructura legal del Estado dentro del que la gente actúa, sino que es también una cuestión que tiene que ver con los actos que la gente

elige dentro de esa estructura, con las opciones personales que llevan a cabo en su vida diaria (2001, p. 122).

Por esa razón, *los principios de la justicia distributiva* son, según Cohen (2001) “los principios de distribución justa de beneficios y cargas en la sociedad” (p. 122), y deben servir no solo para evaluar la justicia de esa estructura legal, sino que, también, es necesario que se apliquen a esas elecciones legales que hacen las personas sin ningún tipo de restricción (Cohen, 2001). Son estos beneficios y cargas a lo que el autor le confiere un interés prioritario, es decir, al resultado que proviene de la estructura y las elecciones que se toman conjuntamente en la sociedad. En efecto, con el término *justicia distributiva*, lo que quiere dar a entender el autor es la falta de justicia en la distribución de los beneficios y cargas que les corresponde a los individuos dentro de una sociedad y, a su vez, que una sociedad justa no podría en ese caso tolerar ninguna desigualdad en esa distribución.

Por otro lado, Cohen (2001) es vehemente al criticar las desigualdades toleradas en la teoría de la justicia de Rawls, ya que estas sobrepasan el límite para estar bajo el marco igualitarista que este propugna. Para exponer el pensamiento del autor en este tema, es importante hacer la diferencia entre dos tipos de ‘defensas’ que puede tener la presencia de desigualdades económicas y sociales. En primer lugar, la *defensa normativa* explica que esas desigualdades son justas en cierto punto y, en segundo lugar, están las *fácticas*, las cuales afirman que las desigualdades son inevitables en un sistema, pero no entra a detallarlas ni definir las.

Así pues, para Cohen, el caso de Rawls se presenta como una defensa normativa, pero en realidad solo es una defensa fáctica. Esto es porque, para Rawls, la desigualdad si está justificada cuando tiene el efecto de que, aquellos que están peor, puedan estar mejor de lo que estarían si desapareciera la desigualdad. Finalmente, Cohen (2001) aborda a lo largo de su obra, que esa desigualdad planteada bajo la premisa del incentivo no es justa, ni siquiera sobre los parámetros de la teoría rawlsiana ni en base a la concepción más radical del igualitarismo coheniano.

James Buchanan

James McGill Buchanan fue un economista estadounidense conocido por desarrollar, en la década del sesenta, la *Teoría de la elección pública* y, a su vez, fundador de la escuela de la *Public Choice* (elección pública), así como también pionero de la Economía Constitucional. Por sus contribuciones a la teoría económica en el campo de la economía constitucional y la toma de decisiones fue laureado con el premio Nobel de Economía en 1986. A lo largo de su carrera profesional y académica Buchanan consiguió prestigio y reconocimiento, principalmente, por su aplicación en la Economía Política los problemas relacionados con la Filosofía.

En 1962, junto con Gordon Tullock, fue publicado uno de sus libros más conocidos: *Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, en el cual desarrollan el *método del consentimiento individual*, que sirve como criterio para la toma de decisiones económicas en un contexto marcado por las limitaciones constitucionales en el sistema político (Buchanan y Tullock, 1999). El autor ha propugnado por establecer a lo largo de su carrera las consecuencias que conlleva el consenso en la política, esto, a partir de herramientas como el *individualismo metodológico* y supuestos como el *homo economicus* y con la política vista como intercambio a través de la modelización (Pardo, 2011). Con ello, busca establecer las bases contractuales y constitucionales que permitan tomar decisiones de forma colectiva y así evitar el conflicto, es decir,

adopta un enfoque positivista (Buchanan y Tullock, 1999). Además, el pensamiento de Buchanan ha llegado a ser encasillado en la corriente de la *economía austriaca* y también como continuación de algunos trabajos de Hayek.

Como se mencionó, J. Buchanan analiza la economía y la política, por ello, relaciona mercados y Estado. En primera instancia y con clara influencia del *individualismo metodológico*, el autor ve en *la política* las reglas de juego a seguir, mientras que *las políticas* son las acciones de cada jugador (individuos) a partir de las reglas de un sistema (política y el Estado) (Buchanan y Tullock, 1999). De este modo, la existencia y acción del individuo se encuentra enmarcada en la ley que establece el Estado, entonces, el Estado es también la organización de diversos individuos, lo cual, le trae para sí beneficios. Buchanan lo describe así:

Vivimos juntos porque la organización social nos da medios eficientes para lograr nuestros objetivos individuales, y no porque la sociedad nos ofrezca una forma de llegar algún género de dicha trascendental común. La política es un proceso para conciliar nuestras diferencias, y diferimos en cuanto a los objetivos colectivos deseados de la misma manera que lo hacemos respecto a canastas de bienes de consumo diarios. (Buchanan, 2009, p. 17)

En línea con los pensamientos liberales, Buchanan propone una constitución del Estado en el cual todos sean tratados como iguales a pesar de ser diferentes. Esta es una condición esencial para el eficiente funcionamiento del Estado y la sociedad, así como para los mercados y el éxito en la vida de cada individuo; en donde, a pesar de tener grandes diferencias, ninguno podrá ser visto o estar por encima que otro. Buchanan resume los derechos y el papel del Estado así:

Las personas se definen por los derechos que poseen y que los otros reconocen que poseen. (...). Es decir, el acuerdo mutuo sobre una asignación de derechos implica un respecto *igual y recíproco* de esos derechos, tal como han sido asignados. La asignación de derechos implica, además, que el agente que debe hacerlos cumplir, el Estado, debe comportarse de manera neutra en la tarea, que debe tratar a todas las personas *igual* en la organización y en la implementación de su labor. A los individuos se los trata igual por que la asignación de derechos implica tal neutralidad, no porque sean iguales. A nivel descriptivo, las personas son y deben permanecer desiguales. De esta manera, la condición de neutralidad se traduce en igual trato de desiguales, no de iguales. A menudo surge cierta confusión porque la igualdad de trato se interpreta en sí misma como un atributo de la igualdad descriptiva. (2009, p. 31)

Así pues, el Estado como construcción del conjunto de los consensos de los individuos, ha sido un tema el cual ha ahondado el autor; especialmente, en aspectos como: el ‘tamaño’ o alcance del Estado, el poder que este abarca y su funcionamiento. En ese sentido, el análisis del Estado en Buchanan comprende desde la completa anarquía hasta el Leviatán hobbesiano. Actualmente, considera Buchanan, ha ‘crecido’ el Leviatán, pero se presenta descriptivamente una ‘*anarquía constitucional*’, la cual se ve reflejada en que “Cada vez más los hombres sienten que están a merced de unas burocracias sin rostro, irresponsable, sujetos a giros imprevisibles que destruyen y distorsionan las expectativas personales y dan pocas opciones de reparación o retribución.” (Buchanan, 2009, p. 34)

Introduciendo la economía a la política (y, de cierta forma el problema de la desigualdad), Buchanan realiza un extenso trabajo en la *constitución fiscal y monetaria*, las cuales, deben ser un instrumento que garantice el buen funcionamiento de un mercado libre que no sea cooptado por el

poder político y el Estado. El autor, da un principal énfasis a la parte fiscal, ya que esta representa un vínculo más estrecho entre el Estado-individuo. Como se ha comentado, Buchanan continúa con algunas ideas de la línea de pensamiento F. Hayek, una de ellas, el rechazo a la tributación progresiva y el apoyo a una tributación proporcional, esto, fundamentado en la igualdad de trato (Buchanan 2000). Incluso, Buchanan (2000) comenta que la fiscalidad progresiva puede llegar a ser menos transparente y eficiente que una proporcional. Por ello, se comenta que:

La excepción significativa aquí radica en la posible productividad de los ingresos de los impuestos progresivos y proporcionales. Si se interpreta que el precepto de uniformidad o igualdad jurídica exige la proporcionalidad de los tipos, como lo hace Hayek y como lo hacía el poder judicial estadounidense antes de la aprobación de la Decimosexta Enmienda en 1913, el paso a la no uniformidad en el sentido de la progresividad de los tipos puede tender a reducir, más que a aumentar, el potencial máximo de ingresos de que dispone la autoridad fiscal. (Buchanan, 2000, p. 227)

Además, en este panorama, un sistema fiscal progresivo puede conducir a un aumento del tamaño del Estado, es decir, un camino hacia el Leviatán. Éste tendería a aumentar su poder económico y la reducción de las libertades individuales, así como a exacerbar desigualdades entre él y los individuos, así como entre estos. A propósito de ello, Buchanan comenta que:

Históricamente, el requisito constitucional de que los impuestos sean uniformes parece derivarse directamente de esta norma jurídica. Como hemos indicado en nuestro análisis anterior, la uniformidad fiscal puede generarse como un medio para restringir el potencial de recaudación de ingresos del gobierno. En nuestro entorno analítico, se consideró que dicha uniformidad requería la no diferenciación de los tipos impositivos entre personas o grupos o entre diferentes bases impositivas. Sin embargo, en la medida en que este tipo de uniformidad se encuentra en los sistemas fiscales modernos, probablemente refleja residuos de la norma de igualdad legal más que cualquier conciencia manifiesta de la necesidad de restringir el apetito fiscal del Leviatán. (2000, p. 184)

En ese sentido, una tributación proporcional mantendría la 'igualdad' entre los individuos a la vez que limita un excesivo poder del Estado, evitando un Estado Leviatán; el cual, también debe ser regulado por una regla o constitución fiscal y monetaria. Como resultado, se podría presentar una combinación eficiente entre la libertad individual y de los mercados junto con el funcionamiento de un Estado que representa una colectividad sin afectar al individuo.

En consecuencia, Buchanan (1999) considera que los análisis deben centrarse en las estructuras *de toma de decisiones políticas* en las cuales se constituirá la política económica. Por ello, los estudios del autor parten de la toma de decisiones, el *consenso* y la dinámica de éste. En concreto, Buchanan aborda principalmente la desigualdad desde una perspectiva jurídica, analizando los derechos, las libertades y el Estado. Económicamente, para reducir la desigualdad, continúa una línea de pensamiento que propende por una política económica que proporcione igualdad de oportunidades y garantías para la participación igualitaria en los mercados, pero, sin acciones 'desiguales' como políticas tributarias progresivas.

Resumen

Las teorías de la justicia claramente son de gran importancia en la discusión de las desigualdades económicas, éstas proponen *qué es y qué no es* justo, siendo esto un determinante a la hora de establecer hasta qué punto es tolerada o no la desigualdad. Rawls, Sen, Cohen y Buchanan

presentan enfoques diferentes entre sí, pero con ideas que puede integrarse unas con otras. En general, para la teoría de la justicia y la discusión de la desigualdad económica, tanto el individuo como la colectividad son importante, así como el consenso y el disenso, el Estado y las instituciones, las libertades y las normas.

Rawls expone una justicia que está influenciada por la cultura y condiciones políticas y económicas, y que es necesaria para un orden social. Esta justicia debe ser imparcial y estar construida a partir del *Velo de la ignorancia*. Cohen cuestiona dicha idea, ya que realmente no se llega a cumplir esta imparcialidad por el egoísmo de los individuos y las consecuentes desigualdades que se dan en términos de beneficios y deberes (o cargas) en la sociedad. Igualmente, Sen presenta la necesidad de una justicia como medio y fin para el desarrollo económico; ésta implica una reducción de las exacerbadas desigualdades (económicas, de género, de raza, etc.). Por su parte, Buchanan centra su propuesta en el individuo y los consensos que establecen éstos entre ellos, así como las instituciones y el Estado, todo a partir de las libertades y los límites que se construyen como sociedad y que determinan el devenir de la misma.

Teniendo conocimiento de que Colombia es un país con grandes problemas como las desigualdades económicas, sociales, políticas, de bienestar y conflicto, el pensar acerca de *qué es lo justo* es importante. En el país, el desarrollo de libertades *constitutivas* es muy cuestionable, ya que se pueden encontrar territorios con mucha pobreza y que incluso no tiene acceso a servicios básicos, e igualmente las libertades *instrumentales* son aún limitadas; por ello, la búsqueda del desarrollo económico de Colombia puede tener en cuenta los planteamientos de Sen. A su vez, en medio de una historia de conflictos políticos, muchos de ellos violentos, es innegable la necesidad de una reforma a la justicia del país; para lo cual, Rawls y Cohen tienen varias contribuciones para la discusión. Para ello, diría Buchanan, se requiere de libertades, diálogo y consensos, los cuales construyan un Estado y sociedad justa para todos.

2.2.6 Contemporáneos: la desigualdad económica como área de investigación

Anthony Barnes Atkinson

En décadas recientes Atkinson ha sido uno de los autores importantes en el estudio de las desigualdades económicas, proponiendo bases teórico-analíticas, así como instrumentos de medición, como por ejemplo, el denominado *Índice de Atkinson* (Atkinson, 1970). Para el autor, las desigualdades, así como otras problemáticas estudiadas por la economía, son un problema muy complejo, en el cual, hay influencia del contexto histórico y de las interpretaciones sociales acerca de lo ‘bueno o malo’. Aun así, critica que la ciencia económica ha reducido esta complejidad y la ha limitado. En consecuencia, Atkinson considera la economía como una *ciencia moral* y resume lo anterior en que:

Muchas de las ambigüedades y desacuerdos no provienen de las diferencias de opinión sobre el funcionamiento de la economía, sino sobre los criterios que deben aplicarse a la hora de emitir juicios. La primera conclusión que hay que destacar es que no podemos hablar de las consecuencias del bienestar: hay varios criterios de bienestar que podrían aplicarse para evaluar un cambio o una propuesta política. Las personas pueden llegar legítimamente a conclusiones diferentes porque aplican distintas teorías de la justicia. Esto puede parecer evidente para los que no son economistas, pero la profesión económica ha tendido en los últimos años a dar por

sentado que los criterios de bienestar no existen o a suponer que hay un acuerdo general. (Atkinson, 2009, p. 803)

A. Atkinson, en su obra *Desigualdad ¿qué podemos hacer?* (2016), inicia con una reconstrucción histórica de las dinámicas de la desigualdad en el mundo, encontrando que, posterior a la Segunda Guerra Mundial, las desigualdades tendieron a reducirse; principalmente por: las consecuencias de la guerra, las políticas de reconstrucción, las políticas del Estado de Bienestar y una política económica fiscal progresiva. Sin embargo, desde inicios de la década de los ochenta, la desigualdad ha aumentado influenciada por cambios en la política y el mercado; específicamente, por el cambio del Estado de bienestar y la redistribución, respectivamente (Atkinson, 2016). En ese sentido, el autor concluye que:

Resumiendo, en América Latina, como en las décadas de posguerra en Europa, la reducción de la desigualdad se logró mediante una combinación de cambios en los ingresos de mercado y la expansión de la redistribución. (...). [Recientemente], la respuesta breve es que en varios países de la OCDE, aunque no en todos, la desigualdad de ingreso es más alta hoy que en 1980. Ha habido un “vuelco” distinto hacia una mayor desigualdad. (Atkinson, 2016, pp. 118, 119-120)

Además, hay otras causas importantes que han influido en el aumento de las desigualdades, para Atkinson (2016) algunas son: “la globalización, el cambio tecnológico (...), el crecimiento de los servicios financieros, las normas de pago cambiantes, la disminución del papel de los sindicatos y la contracción de la política redistributiva de transferencias e impuestos.” (p. 127). Empero, se debe llegar al verdadero origen de las *decisiones* que influyen en el incremento, o no, en las brechas de desigualdad económica. Es por ello que Atkinson sitúa a la política y el poder como un escenario imprescindible en tal discusión, en donde, argumenta que: “Por tanto, necesitamos investigar más y preguntarnos dónde se ubican las decisiones clave. Creo que en muchos casos el aumento en la desigualdad puede atribuirse directa e indirectamente a cambios en las relaciones de poder.” (2016, p. 128).

Así pues, a partir de la evidencia histórica y los análisis realizados, el autor plantea que la acción de los gobiernos, a través del mejoramiento de los ingresos de mercado y la redistribución, conducen a una reducción de las desigualdades económicas (Atkinson, 2016). Además, enfatiza que la acción de la política fiscal genera un efecto más directo en dicha reducción, en particular, con *impuestos redistributivos* y la *provisión de seguridad social*. Aún más importante para el escenario político, reflexiona Atkinson, es que las consecuencias de la desigualdad (como la pobreza o falta de acceso a la educación, la salud y las oportunidades) es incompatible con una democracia funcional y los valores democráticos de las sociedades modernas.

De este modo, a nivel general, Anthony Atkinson cierra sus conclusiones sobre un tema muy específico: la dimensión distributiva. En un mundo con desequilibrios y conflictos internacionales, el cambio climático y cambios socio-demográficos, la distribución es un tópico fundamental en el problema de la desigualdad, aún más cuando se relaciona con las acciones y decisiones políticas y los análisis teórico-experimentales de la ciencia económica (Atkinson, 2016). En compendio, Atkinson concluye que:

Tiene que haber un apetito de acción, y esto requiere liderazgo político. La interrelación entre desigualdad y política es crucial. Una de las principales razones instrumentales que preocupan a propósito de la desigualdad económica es que las concentraciones de riqueza e ingreso conllevan poder político e influencia. (...). El aumento en la desigualdad de ingreso posterior a

1980 ha reforzado la oposición a la redistribución y ha fortalecido el apoyo a políticas económicas que contribuyen a la desigualdad, como la liberalización del mercado: está en operación un proceso acumulativo. (Atkinson, 2016, p. 426)

Branko Milanovic

Milanovic es un economista especializado en desigualdad económica; la cual, en sus obras, ha tratado desde una perspectiva mundial. Para ello, ha trabajado a partir del análisis de las rentas de capital y trabajo, así como su distribución entre diferentes grupos sociales y las dinámicas generacionales en éstos, todo ello, enmarcado en un énfasis en el fenómeno de la globalización y el entendimiento y caracterización del sistema capitalista.

En ese sentido, desde esta perspectiva ‘global’, el autor propone que la desigualdad económica, vista a través del ingreso promedio, se ve influenciada por el lugar de nacimiento de las personas; por ello, considera que quien nace en un país rico obtiene una ‘prima’, mientras que quien nace en un país pobre una ‘penalización’ (Milanovic, 2011). A su vez, es fundamental considerar no solo el país de nacimiento, sino también, el hogar, ya que las dinámicas intergeneracionales afectan los ingresos actuales y futuros del individuo; así pues, un tema de interés para el autor es la movilidad social. En consecuencia, Milanovic estima que:

...además del lugar de nacimiento (o, más exactamente, la ciudadanía), nos permite explicar los ingresos de una persona en el mundo por sólo dos factores, ambos dados al nacer: su ciudadanía y la clase de ingresos de sus padres. Estos dos factores explican más del 80% de los ingresos de una persona. El 20% restante, o menos, se debe por tanto a otros factores sobre los que los individuos no tienen control (sexo, edad, raza, suerte) y a los factores sobre los que sí lo tienen (esfuerzo o trabajo duro). (2011, p. 113)

Por consiguiente, estos factores ‘dados al nacer’ y la poca significancia que puede tener otros como el ‘esfuerzo’, llevan a fenómenos como el de la migración, la cual, además, está relacionada a otro tema fundamental en el pensamiento de Milanovic: la globalización. Precisamente, con el tema de la globalización, el autor da partida a una construcción histórica de la desigualdad en el mundo.

Inicialmente, para la economía neoclásica, Milanovic (2011) señala que la globalización es beneficiosa para todas las naciones, sean ricas o pobres. Esto se sustenta en la apertura comercial y la libre movilidad de factores de producción (capital y mano de obra), así como en las suposiciones de: (1) rendimientos marginales del capital más altos en los países más pobres, (2) un intercambio más fácil de la tecnología y (3) beneficios a partir de la imitación de los avances institucionales de los países más desarrollados. En resumen: la globalización es beneficiosa.

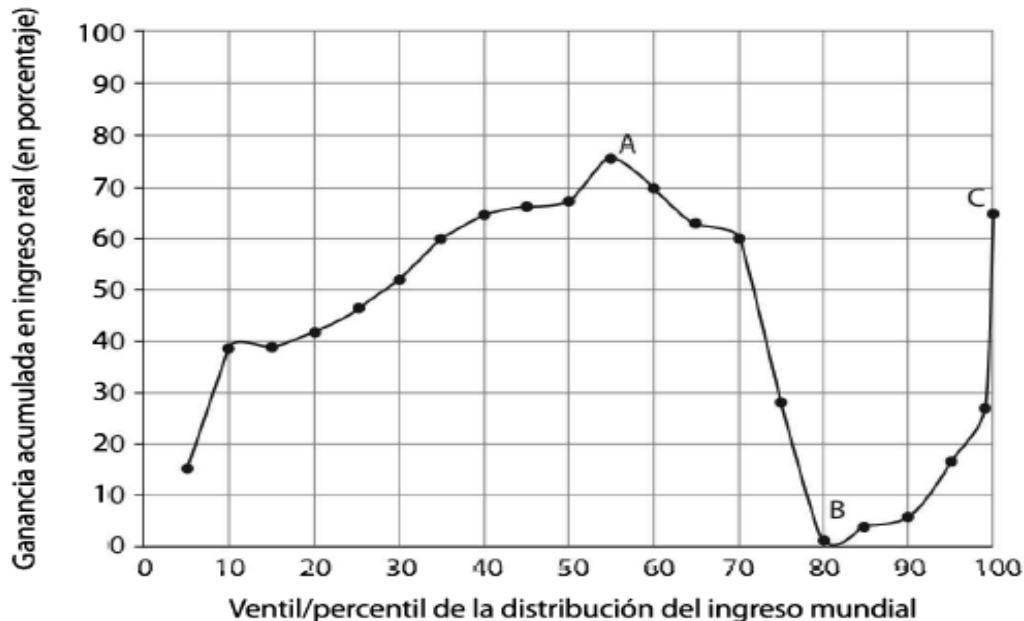
Sin embargo, Milanovic destaca que la etapa de 1913 con el inicio de la Primera Guerra Mundial (PGM) a 1938 con el inicio de la Segunda Guerra Mundial (SGM), es una etapa de ‘desglobalización’ que ha sido poco estudiada por los economistas. Esto, porque en ella se desarrolló un gran número de acontecimientos de carácter más político que económico, como: la Revolución de Octubre en 1917, el nacimiento del fascismo en Italia en 1922, la Guerra Civil en China, la colonización de África y el ascenso del nacionalsocialismo en Alemania desde 1933 (Milanovic, 2011). Así pues, en este periodo de entreguerras, a pesar de estar marcado como un periodo de ‘desglobalización’ por las consecuencias de la PGM, la crisis económica en Europa y el *Crack* de 1929, “Podemos concluir que todas las

conmociones y la desglobalización que el mundo presenció entre 1913 y 1938 dejaron sin cambios la desigualdad entre las naciones.” (Milanovic, 2010, p. 133). Como resultado, Branko M. procura replantear esta fe ciega del pensamiento neoclásico en la globalización, subrayando que ésta debe ser analizada con más cuidado.

Posterior a la SGM, la desigualdad tuvo una tendencia a disminuir hasta la década de 1980. Esto, según el autor, se sustentó en cuatro pilares: “sindicatos fuertes, masificación de la educación, impuestos elevados y cuantiosas ayudas económicas gubernamentales” (Milanovic, 2020, p. 52). Respecto a esto, es notable las similitudes en el pensamiento de Milanovic con Atkinson. Sin embargo, dichos pilares entraron en decadencia: la organización de trabajadores disminuyó ante nuevos modelos de producción, la educación alcanzó un ‘tope’ que está por debajo de los avances tecnológicos y tareas especializadas, y la globalización trajo una nueva visión de poca confianza en la acción del Estado y, por ende, intervención en la economía, dejando de lado políticas fiscales (de recaudo y gasto) más agresivas.

Para las décadas recientes, dando continuidad a la historia de la desigualdad y el inicio del gran auge de la globalización, uno de los resultados más divulgados de Milanovic ha sido lo que se ha denominado la *Curva de elefante* (figura 2), la cual, refleja que “las ganancias de la globalización no se han distribuido equitativamente” (Milanovic, 2017, p. 23). Esta curva presenta la ganancia de ingreso real per cápita de los hogares a nivel mundial (dólares internacionales de 2005) para el periodo de 1988 a 2008, es decir, desde el inicio de la globalización hasta la Crisis financiera de 2008.

Figura 2. Ganancia relativa en ingreso per cápita real por nivel de ingreso mundial, 1988-2018 [*Curva de Elefante*].



Nota. Extraído de Milanovic (2017).

De la *Curva de elefante* Milanovic (2017) destaca tres puntos: en el punto A se encuentran los ‘ganadores’ de la globalización, especialmente, personas de la clase media de economías asiáticas emergentes como: China, India, Tailandia, Vietnam e Indonesia. En contraste, el punto B refleja a una población más rica que la del punto A, pero que no ha visto un crecimiento real del ingreso durante el

periodo estudiado; esta población corresponde, principalmente, a las clase media-baja de los países de la OCDE, es decir, los considerados países ricos. Finalmente, el punto C representa al 1% más rico del mundo, los cuales, son claramente, también ‘ganadores’ de la globalización; estas personas pertenecen a países como: EE.UU., Europa Occidental, Japón y Oceanía y, en menor medida, Brasil, Sudáfrica y Rusia. Este 1% más rico es también denominado por el autor como los *plutócratas del mundo*. De ahí que Milanovic (2017) comente que: “En pocas palabras: los grandes ganadores [de la globalización] han sido las clases pobres y medias de Asia, y los grandes perdedores han sido las clases medias bajas del mundo rico.” (p. 33)

De este modo, haciendo la reconstrucción histórica de la desigualdad, el autor entra a tratar temas de renta y distribución. Milanovic (2020) destaca que ha existido un predominio en el análisis de la distribución de la renta por concepto de trabajo, la cual, explicaba la desigualdad a partir de la meritocracia, la educación y la productividad, no obstante, no se ha abordado con la misma importancia la riqueza y la renta proveniente de capitales. La riqueza y la renta de capitales se concentra en la población más rica, por lo cual, la desigualdad en estos aspectos llega a ser más significativa. Además, en la riqueza, como ya se ha mencionado anteriormente, hay una importante influencia y relación con la familia y la movilidad social. Entonces, en el tema de la riqueza, Milanovic plantea que:

el reparto de la riqueza es fruto de su acumulación a lo largo del tiempo y de su transmisión dentro de la familia generación tras generación; tiende, además, a crecer de manera exponencial no solo cuando se invierte con sabiduría, sino también cuando se hace en activos libres de riesgos. Sabemos por experiencia que los únicos golpes serios que ha recibido la elevada concentración de riqueza a lo largo de la historia han venido de las guerras, las revoluciones y, en algunos casos, de la hiperinflación no prevista. (2020, p. 31)

Este análisis diferenciado y dinámico entre trabajo y capital es una de las tendencias recientes en el análisis de la desigualdad, por ejemplo, es uno de los pilares fundamentales en el pensamiento de Piketty, el cual, se revisará más adelante. Milanovic (2020) sustenta que: en el sistema capitalista actual la participación de la riqueza aumenta cada vez más en la renta neta total y, en términos socioeconómicos y demográficos, los ricos son ahora ricos de forma análoga por rentas de capital y rentas de trabajo. Esto ha conducido a las marcadas desigualdades existentes de hoy en día, las cuales muestran una excesiva concentración no solo de riqueza e ingreso, si no también, de poder e influencias. Así pues:

A medida que los países capitalistas se vuelven más ricos, la parte correspondiente a la renta del capital en la renta neta total tenderá a aumentar (a menos que la tasa de rentabilidad de la riqueza baje proporcionalmente), y mientras la riqueza esté muy concentrada, la desigualdad también aumentará. Es más, por lo general la traducción de una mayor riqueza en una mayor desigualdad interpersonal es más frecuente en los países capitalistas más ricos porque la correlación existente entre poseer mucho capital y ocupar los puestos más altos en la distribución de la renta es más estrecha. (Milanovic, 2020, p. 38)

El estudio de la desigualdad económica teniendo presente el panorama de globalización, como lo hace Milanovic, requiere tener muy en cuenta otros factores – como se ha expuesto hasta acá – como los poblacionales. El autor, plantea la necesidad de conocer las dotaciones de ingresos y riqueza en los diferentes grupos poblacionales en el mundo, así como el volumen de éstos en diferentes países y regiones. Por ello, al caracterizar a los grupos poblacionales en sus dotaciones, Milanovic (2020) expone que: (a) las clases más pobres tienen poco ingreso y ninguna riqueza, (b) las clases medias tienen más

ingreso y poseen una riqueza poco diversificada (como vivienda o pensiones), pero apalancada y (c) los ricos concentran grandes rentas de trabajo y capital, estos últimos, especialmente, con instrumentos financieros.

El componente poblacional permite tener una mejor vista de la desigualdad económica en el mundo. Por ejemplo, Milanovic (2017) sustenta que, al revisar el coeficiente de Gini a partir de los ingresos per cápita y dándole un mismo peso a cada país, se encuentra un aumento de la desigualdad desde 1980 a 2000 (periodo de auge de la globalización) a causa de las crisis económicas que experimentaron regiones como América Latina y Europa del Este. Pero, desde inicio de nuevo siglo, estas regiones junto con África se han visto beneficiadas por aumentos en los precios de las materias primas y, en contraste, un panorama de crisis en los países ricos. Ahora, al ponderar teniendo en cuenta las poblaciones de cada país, Milanovic encuentra que:

Usando esta medida de desigualdad, sí ocurrió la convergencia de ingresos: la desigualdad entre países ponderada por población (...) ha disminuido uniformemente desde finales de la década de 1970, alrededor de la época en que China introdujo el “sistema de responsabilidad” en zonas rurales (en los hechos, la propiedad privada de la tierra) y repuntó su crecimiento. Más aún, la convergencia (la disminución en el valor del Gini entre países ponderado por población) ha sido extraordinaria y se ha acelerado en la primera década del siglo XXI. (Milanovic, 2017, pp. 191-192)

Así pues, Branko Milanovic expone su pensamiento acerca de la desigualdad económica mundial en una época de capitalismo y globalización. Al tener tan presente factores como los grupos poblacionales y la movilidad social, así como la distribución y concentración de las rentas de trabajo y riqueza en algunos de estos grupos, considera fundamental políticas redistributivas que permitan generar una convergencia en las brechas de desigualdad. Por ejemplo, resume que:

Pero ¿cómo puede conseguirse que la distribución de las dotaciones de capital y de cualificación sea menos desigual? Por lo que respecta al capital, podría hacerse mediante la desconcentración de la propiedad de los activos. En cuanto al trabajo, podría lograrse igualando los rendimientos a aproximadamente los mismos niveles de cualificación. En el caso del capital, la desigualdad se reduciría igualando las dotaciones; en el caso del trabajo, se reduciría sobre todo igualando los rendimientos a los activos (en materia de formación). (Milanovic, 2020, p. 56)

Aun así, este tipo de políticas se enfrenta a obstáculos como el poder que ejercen en la política los grandes capitales, ya que éstos, influyen notoriamente en la política y, por tanto, en las decisiones y acciones que se toman respecto a temas tan álgidos como la desigualdad económica. En consecuencia, Milanovic (2020) considera que los ricos llegan a *perpetuarse* en el poder. En suma, los aportes del autor muestran una nueva perspectiva de la desigualdad desde un enfoque mundial, poblacional y de globalización.

Joseph Stiglitz

Stiglitz es uno de los economistas renombrados en los últimos años, especialmente, por su actividad política y sus críticas a la globalización, un *capitalismo salvaje* y la desigualdad; al combinar estos tres elementos, el autor describe las transformaciones y las dinámicas político-económicas desde la década de los ochenta hasta la actualidad. De este modo, Stiglitz considera que las desigualdades entre los

países, así como dentro de éstos, parten desde el mercado internacional, puntualmente, con el proceso de globalización y el cambio de paradigma que trajo consigo.

Para el autor, la globalización ha sido un fenómeno dirigido por los países más ricos para sacar provecho de éste a costa de los países más pobres, esto, a través de políticas e instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estas instituciones y las medidas que promulgan (como la total liberalización de la economía) han sido catalogadas de ‘hipócritas’ por Stiglitz, así como son la representación de las dinámicas de poder (económico e incluso militar) y dominación de los países más ricos. El resultado de todo ello ha sido un crecimiento económico desigual entre sus participantes. En palabras de Stiglitz:

A los países en desarrollo les irrita especialmente este doble rasero, porque las hipocresías y desigualdades cuentan con una larga historia. En el siglo XIX las potencias occidentales —muchas de las cuales se habían desarrollado gracias a políticas proteccionistas— habían impuesto tratados comerciales injustos. (...). Hoy no se fuerza la apertura de los mercados emergentes con la amenaza del uso de la fuerza militar sino a través del poder económico, a través de la amenaza de sanciones o de la retirada de la ayuda en momentos de crisis. Aunque la Organización Mundial de Comercio era el foro donde se negociaban los acuerdos comerciales internacionales, los negociadores estadounidenses y el FMI a menudo insistieron en ir más allá y acelerar el ritmo de la liberalización comercial. El FMI insiste en este ritmo acelerado de la liberalización como condición de su ayuda —y los países ante una crisis no tenían más elección que acceder a sus demandas—. (2002, p. 84)

La ‘superioridad’ de los países ricos de forma económica, militar e incluso epistémica, junto con hechos históricos como la Crisis económica del petróleo de 1973, determinaron la construcción del nuevo paradigma político-económico de finales de siglo: la globalización. Esta nueva visión de la economía y la política estaba fundamentada en la liberalización de los mercados, llevando a cabo así una reducción del tamaño del Estado y su intervención en la economía, la privatización y la apertura comercial y financiera. Estas reformas serían la clave para superar las crisis económicas que azotaban diferentes regiones del mundo, así como la transfiguración de la hegemonía Occidental capitalista luego de la Guerra Fría. Este nuevo pensamiento fue consignado en el denominado Consenso de Washington y promovido por las entidades internacionales de crédito. A propósito de este Consenso, Stiglitz comenta que:

En otros lugares, donde los Gobiernos adoptaron las políticas del Consenso de Washington, los pobres se beneficiaron mucho menos del crecimiento. En América Latina el crecimiento no vino acompañado de una reducción de la desigualdad y ni siquiera de la pobreza. En algunos casos la pobreza de hecho aumentó, como lo prueban los barrios pobres que jaspean el paisaje urbano. (2002, p. 105)

En contraste, algunas economías asiáticas también estuvieron en línea con el proceso de globalización, pero, con una mayor cautela respecto al Consenso de Washington. En estos casos, el proceso de apertura económica fue más gradual y la desregulación de los mercados no fue tan laxa. Además, estas economías no dejaron de atender problemáticas socioeconómicas como la desigualdad, pobreza y acceso a la salud y educación. Es por ello que las economías asiáticas terminaron obteniendo beneficios de la globalización, algo que se vio en el pensamiento de Milanovic. Así pues, Stiglitz comenta que:

Las políticas del Consenso de Washington no atendieron a la desigualdad, pero los Gobiernos del Este asiático trabajaron activamente para reducir la pobreza y limitar el crecimiento de la desigualdad, porque creían que esas políticas eran importantes para preservar la cohesión social, y que dicha cohesión social

era necesaria para generar un clima favorable a la inversión y el crecimiento. En términos más generales, las políticas del Consenso de Washington apuntaban a un papel minimalista del Estado, mientras que en el Este asiático los Estados ayudaron a perfilar y dirigir los mercados. (2002, p. 119-120)

En consecuencia, la globalización, así como las políticas promovidas por las instituciones internacionales mencionadas, generaron resultados económicos inequitativos: unos países se beneficiaron y otros no, unos son más ricos y otros más pobres. Este panorama político-económico ha sido el marco general en el cual se han desenvuelto los países en aproximadamente los últimos cuarenta años, por ello, es el punto de partida en el análisis de las desigualdades para Stiglitz.

Para inicios de siglo, con una globalización afianzada, llegaría la crisis en 2008: la Crisis económica de las hipotecas subprime. Para Stiglitz, esta crisis fue un punto de inflexión que agudizó y retrató el problema de la desigualdad económica, particularmente, en EE.UU.; de ahí, que el problema de la desigualdad en este país sea el eje central de su obra *El precio de la desigualdad* (2012). Con esta coyuntura, el autor inicia su análisis de la desigualdad económica, así como el *precio* que ésta tiene para las personas, la sociedad, la economía y la democracia. Respecto a la Crisis de 2008 Stiglitz reflexiona que:

Uno de los aspectos más siniestros de la economía de mercado que salió a la luz era la enorme y creciente desigualdad que ha dejado hecho jirones el tejido social estadounidense y la sostenibilidad económica del país: los ricos se hacían cada vez más ricos, mientras los demás tenían que afrontar unas dificultades que parecían incompatibles con el sueño americano. Era bien sabido que en Estados Unidos había ricos y pobres; y aunque esta desigualdad no la han creado exclusivamente la crisis de las hipotecas de alto riesgo y la recesión económica que vino a continuación –había ido aumentando a lo largo de las tres décadas anteriores–, la crisis empeoró las cosas, hasta el punto de que ya era imposible ignorarla. (2012, p. 52)

Antes del inicio del aumento de la desigualdad, Stiglitz (2012) plantea que ésta se había reducido gracias a las políticas de acceso a la educación y por los sistemas tributarios progresivos impuestos desde la Segunda Guerra Mundial, pero que, con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia de EE.UU., así como de Margaret Thatcher en Reino Unido, esto cambió. Desde entonces, se ha presentado un aumento constante de la desigualdad.

El autor aborda y describe diferentes desigualdades existentes en EE.UU., desde la desigualdad en el ingreso y la riqueza, hasta las desigualdades políticas y de oportunidades. En conjunto, se crea una desigualdad sistémica, la cual, termina por afectar el bienestar individual de los ciudadanos, pero también la sociedad en su conjunto. Para Stiglitz (2012) la desigualdad en el ingreso y, sobre todo en la riqueza, es profunda en EE.UU., en donde la brecha es abismal entre el 99% y el 1% de la población, así como entre ese 1% y su 0.1%. Además, la desigualdad de oportunidades también ha aumentado, lo cual es aún más preocupante, ya que Stiglitz (2012) argumenta que a partir de ésta se puede engendrar las demás desigualdades (como de ingreso, riqueza, raza y género); incluso, considera que la desigualdad de oportunidades llega a aparecer aún antes de nacer. De este modo:

Este declive de la igualdad de oportunidades ha ido de la mano de nuestra creciente desigualdad. De hecho, se ha observado esa misma pauta en otros países –los países con más desigualdad sistemáticamente tienen una menor igualdad de oportunidades–. La desigualdad se mantiene. Pero lo que resulta especialmente alarmante de esa relación es lo que augura para el futuro del país: el aumento de la

desigualdad durante los últimos años sugiere que, en el futuro, el nivel de igualdad de oportunidades se reducirá y que aumentará el nivel de desigualdad, a menos que hagamos algo. (Stiglitz, 2012, p. 73)

Entonces, ¿qué determina la desigualdad? Stiglitz (2012) considera que, si bien las fuerzas de oferta y demanda pueden influir (por ejemplo, en términos de mercado, expone que los cambios tecnológicos han dado cabida a un aumento de la desigualdad ante el despido de los trabajadores menos cualificados) éstas no son las únicas. Aunado a las fuerzas de mercado y los fallos de mercado, también se encuentra la política e intervención de los gobiernos: la política de cada gobierno guiará el tipo de intervenciones que éste realice, o no, en la economía y, a su vez, las intervenciones pueden llegar a reducir o incrementar las brechas de desigualdad (Stiglitz, 2012). Por ello, Stiglitz expone que:

(...) los fallos de los mercados –y la incapacidad del gobierno para limitarlos– desempeñan un papel clave a la hora de explicar la desigualdad en Estados Unidos. En la parte más alta están las rentas (como las rentas monopolistas); en la parte más baja hay insuficiente inversión en capital humano. Las subvenciones ocultas que distorsionan el mercado y las reglas de juego, que hacen posible el dominio de los de arriba, han venido a agravar el problema. (2012, p. 278)

No obstante, los determinantes de la desigualdad para Stiglitz no se limitan a lo económico y lo político, sino también a otras causas como las *normas* e *instituciones* sociales. En éstas, se encuentran problemáticas acerca de las costumbres, interpretaciones o instituciones informales que tengan las sociedades, por ejemplo, de acá pueden partir desigualdades sustentadas en la raza, etnia y género. Así pues:

El gobierno, como hemos visto, condiciona las fuerzas de mercado. Pero también lo hacen las normas sociales y las instituciones sociales. De hecho, la política, en gran medida, refleja y amplifica las normas sociales. En muchas sociedades, los de abajo, en su abrumadora mayoría, son grupos que, de una forma u otra, sufren discriminación. El alcance de esa discriminación depende de las normas sociales. (Stiglitz, 2012, p. 119)

Por consiguiente, la desigualdad abarca problemas económicos, sociales y políticos, los cuales van desde estadios individuales y particulares hasta colectivos y generalizados. Es por ello que J. Stiglitz considera a la desigualdad como uno de los problemas más apremiantes no solo para el caso de los EE.UU., sino en todos los países y regiones del mundo. Las consecuencias de la desigualdad van más allá de las evidentes: el bienestar y calidad de vida de las personas, el crecimiento y eficiencia de la economía y el desarrollo económico. Para Stiglitz (2012) la desigualdad puede llegar a romper los *contratos sociales*, las instituciones y poner en riesgo la *cohesión social*. Por ello, relata que:

Ya sabemos como se manifiestan esos extremos de desigualdad, porque hay demasiados países que ya han recorrido ese camino en el pasado. La experiencia de Latinoamérica, la región del mundo con el mayor nivel de desigualdad, presagia lo que está por venir. Muchos países de la zona se vieron inmersos en conflictos civiles durante décadas, padecieron de altos índices de criminalidad y de inestabilidad social. La cohesión social sencillamente no existía. (Stiglitz, 2012, p. 161)

Inclusive, con todo ello, la desigualdad puede también afectar a la democracia, en donde la política y el poder pueden llegar a concentrarse en una élite económica y abogar a favor de ésta, limitando así cualquier tipo de acción en favor de los pobres y la reducción de la desigualdad. Por ello, Stiglitz (2012) expone que: “En una democracia donde existe un alto nivel de desigualdad, la política también puede ser desequilibrada, y la combinación de una política desequilibrada dedicada a gestionar una economía

desequilibrada puede ser letal.” (p. 168). Entonces, esta colusión entre el poder político y el poder económico conduce a una cooptación del Estado y a una manipulación del imperio de la ley.

Con todo lo mencionado, para el caso de EE.UU. y, como advertencia a los demás países, Joseph Stiglitz resume que:

En pocas palabras, hemos creado un sistema económico y social y una política donde, en un futuro, las actuales desigualdades con toda probabilidad no solo se perpetuarán, sino que se exacerbarán: podemos prever para el futuro una mayor desigualdad tanto en capital humano como en capital financiero. (2012, p. 152)

Grosso modo, se ha expuesto el pensamiento y análisis de Joseph Stiglitz acerca de la desigualdad, el cual, contempla la relación entre el aumento de la desigualdad y la degeneración gradual de la cohesión social y los sistemas políticos democráticos; todo ello, en el contexto de la globalización.

Angus Deaton

Angus Stewart Deaton es actualmente uno de los economistas reconocidos por su extensa trayectoria en áreas como la microeconomía y economía del desarrollo; especialmente, en temas de consumo y demanda, así como pobreza y desigualdad. Al relacionar estos temas, Deaton (1992) parte por *entender el consumo*, para ello emplea, entre otros: los ingresos, los gustos, el ahorro e incluso, la suerte, con lo cual, se puede tener una mejor comprensión de los individuos y la economía; así como de situaciones de desigualdad. Además, Deaton y Muellbauer (2009), argumentan la importancia de conocer los diferentes mercados, los individuos y sus grupos, ya que la desigualdad y su medición puede – o debería – llegar a cambiar para cada país y sus ciudadanos o familias.

Para ahondar en el análisis de la desigualdad de A. Deaton se abordarán dos de sus principales obras: *El gran escape* (2015) y *Muertes por desesperación y el futuro del capitalismo* (2020), escrito en conjunto con Anne Case. En ésta última, el autor desentraña su perspectiva acerca de la desigualdad, para la cual, hace referencia a la historia de *Robin Hood* y considera que actualmente se desarrolla una historia inversa a ésta. Así pues, valiéndose de esta referencia, Deaton y Case (2020) retratan el problema distributivo actual: los recursos están yendo de abajo hacia arriba, es decir, de los pobres a los ricos, concretamente, a los más ricos (como el 1%). Aun así, para los autores, el problema fundamental no es la desigualdad, sino el proceso en el cual ésta se genera. En ese sentido, lo reprochable es la desigualdad que surge a partir de la injusticia, más no la desigualdad a causa del mérito. Entonces:

En muchas ocasiones se cita la desigualdad por sus efectos nefastos. En este libro, consideramos que la desigualdad es tanto una consecuencia como una causa; si se permite que los ricos se enriquezcan a través de procesos injustos que mantienen bajos los salarios, y los precios suben, entonces ciertamente la desigualdad aumentará. Pero no todo el mundo se hace rico de esa manera. Algunas personas inventan nuevas herramientas, medicamentos o dispositivos, o nuevas maneras de hacer las cosas, y benefician a mucha gente, no sólo a sí mismas. Se benefician por mejorar y prolongar la vida de otras personas. Es bueno que los grandes innovadores se hagan ricos. Hacer no es lo mismo que tomar. Lo que es injusto no es la desigualdad en sí, sino el proceso que la genera. (Deaton y Case, 2020, p. 24-25)

Así pues, el problema de la desigualdad radica en la injusticia que puede, o no, estar tras ésta. Por ello, uno de los enfoques de Deaton es prestar atención a *cómo* se generan las desigualdades, para así, analizar dicho proceso. Actualmente, como se verá a continuación, existen desigualdades surgidas a partir del

mérito y que benefician a las personas, pero, también, desigualdades fundamentadas en injusticias causadas por la corrupción y concentración del poder económico y político. Siendo así, la perspectiva respecto a la desigualdad para Deaton y Case, se puede resumir en que:

El problema con la desigualdad es que buena parte de la riqueza y de los ingresos de los más ricos se obtiene de manera inadecuada. O, dicho de otro modo, el problema no es que vivamos en una sociedad desigual, sino que vivimos en una sociedad injusta. No tenemos ningún problema con quienes se han hecho ricos de una manera que beneficiaba a todo el mundo. (2020, p. 281)

Una vez introducida la perspectiva de la desigualdad de Deaton, es importante conocer la ‘historia’ de la desigualdad que plantea. A lo largo de la historia, comenta el autor, han existido ‘escapes’ que permitieron a la sociedad salir del hambre, la pobreza o la enfermedad, sin embargo, estos escapes no han estado disponibles de forma equitativa, así como también han traído consigo nuevos retos. Precisamente, de estos eventos hay quienes logran avanzar y lograr su *escape*, mientras hay otros que se *quedan* atrás, generando así un primer panorama de desigualdad. Para el autor, esto es:

Los escapes dejan a algunas personas atrás, y la suerte favorece a algunos mas no a otros; crea oportunidades, pero no todos están igualmente preparados o determinados para aprovecharlas. Así, la historia del progreso es también la narración de la desigualdad. Esto es especialmente verdadero en nuestros días, cuando la ola de prosperidad en los Estados Unidos es lo contrario de una distribución equitativa. Unos cuantos prosperan increíblemente bien. Muchos otros están batallando. En el mundo en su conjunto vemos los mismos patrones de progreso: vías de escape para algunos mientras otros se quedan atrás, horriblemente, en la pobreza, la privación, la enfermedad y la muerte. (Deaton, 2015, p. 11)

Uno de los más grandes escapes que ha dejado tanto un gran progreso como marcadas desigualdades ha sido la Revolución Industrial. Este evento marcó la gran divergencia entre los países ricos y pobres, dejando así un contraste entre regiones como América del Norte y Europa Occidental respecto a América Latina, Asia y África. De este modo, Deaton (2015) considera que “El crecimiento económico ha sido el motor de la desigualdad de ingresos a nivel internacional.” (p. 15). Y, actualmente, al igual que en la Revolución Industrial unos *escaparon* y otros se *quedaron*, la Globalización ha generado un efecto similar, entonces, este evento se constituye como uno de los grandes *escapes* recientes. Respecto a ello, el autor relata que:

La globalización de nuestros días, al igual que las globalizaciones anteriores, ha sido testigo de prosperidad creciente al mismo tiempo que de desigualdad creciente. Países que eran pobres no hace mucho tiempo, como China, la India, Corea del Sur y Taiwán, han sacado ventaja de la globalización y han crecido rápidamente, mucho más rápido que los países ricos del presente. Al mismo tiempo, se han separado de países aún más pobres, muchos de ellos ubicados en África, creando nuevas desigualdades. A medida que unos escapan, otros se quedan atrás. (Deaton, 2015, p. 15)

Prosiguiendo el estudio de la desigualdad, el profesor Deaton recalca que ésta se manifiesta de múltiples formas y en diversos contextos, sin embargo, en su obra se ha centrado principalmente en dos: la desigualdad económica y la desigualdad en salud. Respecto a la desigualdad económica, centra ésta en términos monetarios y de crecimiento económico, esto es: en avances tecnológicos e innovación, conocimiento, ingresos y riqueza, por mencionar los más relevantes.

La desigualdad en el ingreso, argumentan Deaton y Case (2020), ha llegado a afectar la salud en la población estadounidense, influyendo en las denominadas *muertes por desesperación*. Empero, como

se ha comentado, la desigualdad en sí misma no es el problema, sino el proceso. Entonces, el problema no radica en la desigualdad en el ingreso como tal, sino en el estancamiento y decrecimiento de los salarios (especialmente en las poblaciones con menos estudio), aunado a la influencia ejercida en la regulación y política del gobierno por parte de *lobistas* y grandes concentraciones de poder económico (Deaton y Case, 2020). Por ello, afirman que:

Hoy en día, la realidad sobre la desigualdad de ingresos es muy conocida; quienes están en la mitad y el final de la escala de distribución han ganado muy poco, mientras que a quienes están por encima de la mitad y, sobre todo, en la parte más alta —el famoso 1 por ciento— les ha ido realmente bien. La combinación de un crecimiento bajo y una distribución más desigual es una doble desgracia para las condiciones de vida de quienes no están en la parte superior. (Deaton y Case, 2020, p. 199)

Al igual que en las desigualdades económicas, como lo es la desigualdad del ingreso, las desigualdades en salud también existen. El progreso en la mejora de las condiciones de vida y la protección a la salud no siempre se distribuyen equitativamente, nuevamente: hay quienes logran *escapar* y quienes se *quedan*. Para Deaton, esto es:

Los pueblos del mundo no sólo están viviendo vidas más largas o se están enriqueciendo; las personas se están volviendo más altas y más fuertes, lo que acarrea varias consecuencias buenas que posiblemente incluyen un incremento en la habilidad cognitiva. Pero igual que en los casos de la mortalidad y el dinero, la distribución de los beneficios ha sido desigual. A las tasas que observamos actualmente, tomará siglos para que los bolivianos, guatemaltecos, peruanos o sudasiáticos sean tan altos como los europeos de hoy en día. Así que, aun cuando un gran número de personas ha realizado su escape, millones más se han quedado atrás, de lo que se deriva un mundo de diferencia en el cual la desigualdad es visible incluso en los cuerpos de las personas. (2015, p. 115-116)

Además, la salud se ve afectada por otras circunstancias, como, por ejemplo, la educación. Quienes poseen más conocimiento gestan los avances y desarrollos científicos, así como tienen los saberes para el cuidado de la salud, en consecuencia, desigualdad en el acceso a educación de calidad, es, a su vez, desigualdad en salud (Deaton, 2015). Aun así, el progreso se ha dado y la salubridad ha mejorado, sin embargo, éstos avances han remarcado brechas de desigualdad no solo entre países, si no también dentro de éstos a nivel local (Deaton, 2015). Y, al igual que en el caso de los ingresos, algunos grupos de poder pueden influir en contra de políticas que pretendan mejorar la educación pública y el bienestar social necesarios para disminuir las brechas de desigualdad en salud (Deaton, 2015).

Prestando atención a la desigualdad del ingreso y la desigualdad en salud, se advierte además que: (1) en términos de examinar la problemática de la desigualdad del ingreso y las soluciones a ésta, se requiere de múltiples mecanismos y herramientas que no se limitan solo al mercado; se debe hacer uso de la historia, política y demografía (Deaton, 2015) y (2) en términos de salud, igualmente, ésta debe revisarse desde y junto con otras perspectivas como lo es el conocimiento y la educación.

El resultado de las desigualdades (sean económicas, de salud, políticas, etc.) es que ponen en riesgo el progreso: por una parte, el crecimiento económico, y por otra, el bienestar social. Los *grandes escapes* es probable que continúen sucediendo y, a su vez, haya quienes logren *escapar* y quienes se *queden*, por lo cual, es importante detenerse, ver atrás y conducir los mercados, las políticas y la sociedad en su conjunto por disminuir las grandes brechas injustas entre personas y naciones. Aun así, Deaton (2015) considera que estas desigualdades, cuando no son injustas, también pueden ser un ‘incentivo’ para la

búsqueda de oportunidades y el desarrollo de nuevos avances que traigan crecimiento y bienestar. Por ello, Deaton resume las consecuencias de la desigualdad así:

Lo que sucede con la desigualdad importa no sólo por la manera en que hemos de juzgar el progreso —quién obtiene los beneficios y quién se queda atrás—, sino también porque la desigualdad tiene sus propios efectos. En ocasiones la desigualdad difunde el crecimiento, si es que muestra a otros la manera en que pueden beneficiarse de las nuevas oportunidades. Pero también puede cortar de raíz la mejora material y hasta amenazar con extinguirla totalmente. La desigualdad puede inspirar o incentivar a quienes se han quedado atrás a ponerse al corriente, generando mejoras para ellos y para otros, pero igualmente puede convertirse en algo tan severo, y las ganancias pueden concentrarse en las manos de tan pocos, que el crecimiento se ve aniquilado y el funcionamiento de la economía comprometido. (2015, p. 120)

Asimismo, Angus Deaton, en línea con los otros autores revisados en esta sección (Atkinson, Milanovic y Stiglitz), reflexiona que la desigualdad es uno de los problemas más apremiantes en la actualidad, el cual, requiere medidas desde diferentes áreas y, sobre todo, desde el poder y la política. El no atender la desigualdad puede llegar a poner en riesgo el tejido y bienestar social, la democracia y la economía. Así pues, expone que:

Si la democracia se convierte en plutocracia, quienes no son ricos perderán sus derechos ciudadanos. (...). La igualdad política que requiere la democracia siempre está bajo la amenaza de la desigualdad económica, y cuanto más extrema es la desigualdad económica, mayor es la amenaza a la democracia. Si la democracia queda comprometida, existe una pérdida directa de bienestar porque las personas tienen buenas razones para valorar su capacidad de participar en la vida política, y la pérdida de esa capacidad resulta decisiva para sembrar la amenaza de otro daño. (...) Preocuparse por estas consecuencias de la desigualdad extrema no tiene nada que ver con sentir envidia de los ricos y tiene todo que ver con el temor de que el crecimiento rápido de los ingresos más altos constituya una amenaza contra el bienestar de todos los demás. (Deaton, 2015, p. 148)

Finalmente, Deaton hace un llamado de atención a la forma en la cual se mide la desigualdad. El autor considera esto un tema complejo, ya que la desigualdad no puede estar restringida a medidas sintéticas y a promedios, así como también depende de las interpretaciones que tienen las comunidades acerca de lo que es justo y lo que no (Deaton, 2015). En consecuencia, es difícil pensar medidas globales para la desigualdad, ya que, país a país o región a región, estas circunstancias cambian, así como cambian los incentivos, el mercado, la cultura y la demografía.

En conclusión, pese a describir las marcadas desigualdades actuales y las consecuencias que éstas traen consigo, A. Deaton afirma sentirse *cautelosamente optimista* para el futuro. La riqueza, el conocimiento, la calidad de vida, la educación y la salud han mejorado. Ahora, la tarea es no solo continuar con estas mejoras, es también concentrarse en una acción contundente para atender las injusticias y que las desigualdades que existan sean solo con base al mérito, el bienestar social y la justicia.

Thomas Piketty

Indudablemente Thomas Piketty ha sido uno de los académicos que ha aportado al debate actual acerca de la desigualdad económica. Su trabajo es extenso y con obras de gran impacto, como, por ejemplo: *El capital en el siglo XXI* (2014), *La economía de las desigualdades* (2015), *Capital e ideología* (2019) y *Una breve historia de la igualdad* (2021). A partir de éstas, se esbozan las ideas y contribuciones más

importantes del autor respecto a: la desigualdad económica y su historia, política fiscal y redistribución, ideologías e igualdad.

Iniciando por la desigualdad económica, el autor plantea su análisis a partir de distintas medidas de desigualdad, destacando la importancia de trabajar con los diferentes tipos de ingresos (trabajo y/o capital) y la distribución de la riqueza (Piketty y Sáez, 2006; Piketty, 2015). Actualmente, la desigualdad económica ha estado en aumento y ha suscitado debates económicos, políticos, ideológicos y de justicia. Para Piketty, dicho debate debería recaer en:

El verdadero conflicto se refiere a la manera más eficaz de hacer progresar en verdad las condiciones de vida de los menos favorecidos y a la extensión de los derechos que se pueden conceder a todos, más que a los principios abstractos de justicia social. (2015, p. 10)

Sin embargo, hay que revisar primero la historia de la desigualdad que reconstruye el autor, la cual, ha sido elogiada por sus extensas series de datos (ingresos y riqueza a partir de declaraciones fiscales) y para varios países, en particular, EE.UU., Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido. A partir del análisis de los resultados, Piketty (2014) argumenta la existencia de períodos de *convergencia*⁶ y *divergencia*⁷ en las desigualdades económicas a lo largo de la historia, en donde, a diferencia de algunas teorías del pensamiento económico, sostiene que no existe algún *proceso natural y espontáneo* que conduzca a una estabilización del sistema económico y la reducción en las brechas de desigualdad.

Un retrato de la evolución de las divergencias y convergencias es la figura 3. En ésta, se presenta la participación de los ingresos del 10% más rico de los EE.UU. en el ingreso nacional; este ejercicio es la extensión del trabajo realizado por Kuznets (Piketty, 2014). En la gráfica se puede observar la gran concentración de ingresos que tenía el decil superior a inicios del siglo XX, entre un 40% y casi un 50%. En la década de los cuarenta, esta participación cayó a un 30-35% (convergencia) y luego, en los ochenta, se revirtió la tendencia. Desde entonces, la participación de éste decil en el ingreso ha venido aumentando y, para el presente siglo, se encuentra entre el 45-50% del ingreso nacional (divergencia) (Piketty, 2014).

La explicación a estos cambios se debe no solo a eventos económicos, por ejemplo: las guerras mundiales, las crisis económicas y los cambios de políticas gubernamentales. Una de las ideas principales de Piketty en su obra es que, este tipo de eventos, influyen en la dinámica de la desigualdad; es decir, pueden incrementarla o reducirla. En ese sentido, la desigualdad económica no es un problema exclusivo de la economía (Piketty, 2014; Piketty, 2015 y Piketty, 2019).

Así pues, en una primera parte, se puede apreciar que eventos como la Primera Guerra Mundial y la Crisis económica de 1929 generaron una reducción en la concentración del ingreso. Aun así, la mayor reducción, o convergencia, vendría en la década de los cuarenta con la Segunda Guerra Mundial y una reestructuración de las políticas fiscales del gobierno; en esta etapa, la guerra trajo consigo la destrucción de capital y el redireccionamiento de la inversión y el fisco a la financiación del conflicto. Desde los años cincuenta hasta finales de los setenta se mantuvo una estabilidad fuertemente relacionada con los

⁶ Un periodo o mecanismo de convergencia es definido por Piketty (2014) cuando se caracteriza por: “la reducción y de la compresión de las desigualdades.” (p. 36)

⁷ Un periodo o mecanismo de divergencia es definido por Piketty (2014) cuando se caracterizan por: “ensanchamiento y ampliación de las desigualdades.” (p. 38)

Estados de Bienestar. En los años ochenta, la desigualdad cambiaría de tendencia y se iniciaría un periodo de divergencia, el cual, se caracterizó por un aumento de los *superejecutivos* y sus ingresos, a la par de una reducción en las políticas de intervención en la economía (Piketty, 2014). Más tarde, la globalización agudizaría la liberalización de los mercados, o sea, su desregulación. Por último, se puede apreciar una pequeña reducción al final de la gráfica, específicamente, para los años de 2007-2009 a causa de la Crisis económica de las hipotecas subprime.

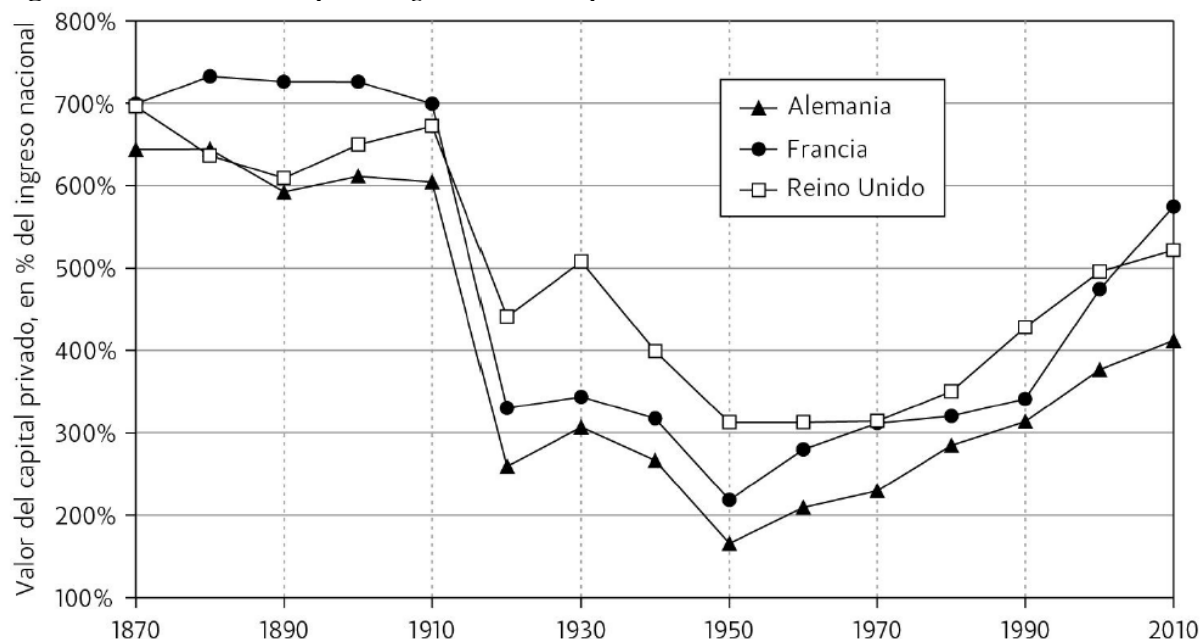
Figura 3. *La desigualdad en los ingresos de los Estados Unidos, 1910-2010.*



Nota. Extraído de Piketty (2014).

A partir de la idea de los períodos y mecanismos de convergencia y divergencia a lo largo de la historia, surge una de las principales tesis de Piketty, la cual denomina como la *fuerza de divergencia fundamental* y se representa con la siguiente expresión: $r > g$. En esta desigualdad, r corresponde a la *tasa de rendimiento del capital* y g es la *tasa de crecimiento* de la economía real (Piketty, 2014). Entonces, cuando el rendimiento del capital (r) es mayor que el crecimiento de la economía real (g), Piketty (2014) afirma que: “el capitalismo produce mecánicamente desigualdades insostenibles, arbitrarias, que cuestionan de modo radical los valores meritocráticos en los que se fundamentan nuestras sociedades democráticas.” (p. 15)

Para llegar a tal afirmación, Piketty analiza la relación capital/ingreso que se presenta en la figura 4. En ésta, se expone el valor de la riqueza privada indicada en años de producto nacional para algunos países de Europa (Piketty, 2014). Al igual que en lo expuesto en la gráfica 3, la relación capital/ingreso se vio afectada por los *choques* sociales, económicos y políticos del siglo XX, descritos anteriormente.

Figura 4. La relación capital/ingreso en Europa, 1870-2010.

Nota. Extraído de Piketty (2014).

En estas situaciones en las cuales se presenta un bajo crecimiento económico y un alto rendimiento del capital se agudizan las desigualdades económicas, es decir, se diverge. Además, Piketty (2014) resalta que, en estas condiciones, la concentración de riqueza y capital (como los patrimonios heredados) exacerban aún más el problema de la desigualdad, ya que poseen una gran ventaja respecto a los patrimonios que surgen de los ingresos del trabajo. Piketty, lo resume así:

En las sociedades de bajo crecimiento, la riqueza originada en el pasado adquiere naturalmente una importancia desproporcionada, pues basta con un bajo flujo de ahorro nuevo para incrementar de manera continua y sustancia el acervo de la riqueza.

Si además la tasa de rendimiento del capital se establece fuerte y por encima de la tasa de crecimiento por un periodo prolongado (lo cual no es automático, pero es más probable cuando hay un bajo crecimiento), entonces existe un riesgo muy importante de divergencia caracterizada en la distribución de la riqueza. (2014, p. 41)

De este modo, teniendo presente que los mercados no siguen ningún tipo de determinismo (mucho menos en dirección a la reducción de las desigualdades) y que, en cambio, se presenta una inestabilidad y las convergencias y divergencias, es indiscutible la necesidad de acciones para atender la problemática de la desigualdad económica. Ya se ha visto algunas situaciones que conducen a la convergencia como las guerras y las crisis, sin embargo, no es deseable este tipo de eventos por obvias razones. Así como se han visto divergencias por cambios en las políticas gubernamentales (como se observó en las gráficas 3 y 4 a partir de los años ochenta), también se cuentan con políticas que conducen a la convergencia.

Algunas de estas políticas, afirma Piketty (2014), son transversales y benefician el crecimiento y desarrollo económico, a la par de la reducción de la desigualdad, por ejemplo, intervenciones en: el

mercado laboral, la seguridad social y la educación. Empero, las políticas en las que más enfatiza el autor son en torno a la política fiscal y la redistribución. Todo en conjunto, supone que:

La redistribución moderna no consiste en transferir las riquezas de los ricos a los pobres, o por lo menos no de manera tan explícita; reside en financiar los servicios públicos e ingresos de reposición más o menos iguales para todos, sobre todo en el ámbito de la educación, la salud y las jubilaciones (Piketty, 2014, p. 528)

Entonces, teniendo presente lo expuesto hasta acá, Piketty (2014) propone que una de las mejores herramientas fiscales para combatir la desigualdad económica es un *impuesto mundial progresivo sobre el capital*. Dicha herramienta, no tendría un alcance solo redistributivo, si no que generaría una mayor regulación eficaz en el sistema financiero internacional, esto, mientras se logra mantener la competencia y un sistema de precios (Piketty, 2014). Aun así, “En su forma verdaderamente mundial, el impuesto sobre el capital es indudablemente una utopía. En su ausencia, una solución similar podría aplicarse de manera rentable a escala regional o continental (en particular, europea), empezando por los países que así lo deseen.” (Piketty, 2014, p. 519). Por ello, el mismo autor se muestra escéptico a que una medida de tal magnitud se logre, especialmente, por las diferencias en el desarrollo institucional entre países y sus relaciones diplomáticas.

En el marco de la discusión sobre la política fiscal se llega, ineludiblemente, a la política y los sistemas políticos actuales. Lo político no es solo aquello que formula la política pública y administra estados, es también, pues, la construcción de instituciones de una sociedad. Los Estados son pieza fundamental en la problemática de la desigualdad, ya que, dependiendo cómo estén constituidos, éstos pueden ser la raíz que genera o combate la desigualdad. En ese sentido y en el contexto actual, Piketty sostiene que:

Para regular el capitalismo patrimonial globalizado del siglo XXI no basta con repensar el modelo fiscal y social del siglo XX y adaptarlo al mundo de hoy. Sin duda, es indispensable una adecuada reactualización del programa social demócrata y fiscal liberal del siglo pasado, tal como intentamos demostrar en los dos capítulos precedentes, dedicados a dos instituciones fundamentales inventadas en el siglo XX y que deben seguir desempeñando un papel clave en el futuro: el Estado social y el impuesto progresivo sobre el ingreso. Sin embargo, para que la democracia pueda retomar el control del capitalismo financiero globalizado de este nuevo siglo, también se requiere inventar instrumentos nuevos, adecuados para los desafíos actuales. El instrumento ideal sería un impuesto mundial y progresivo sobre el capital, aunado a una enorme transparencia financiera internacional. (2014, p. 574)

Ahora, como se mencionó al inicio, Thomas Piketty cierra su investigación y análisis de forma amplia, con lo cualitativo y cuantitativo, tomando para ello a las ciencias sociales en su conjunto y no solo a la economía. Así pues, ha abordado discusiones respecto a las ideologías y *qué* es lo justo, así como la igualdad. Piketty (2019) argumenta que las desigualdades se justifican en el marco de una ideología y la teoría de la justicia que ésta tenga; dichas ideologías han cambiado desde las sociedades antiguas (trifuncionales y esclavistas) hasta las modernas (poscoloniales e hipercapitalistas). Actualmente, después de múltiples cambios y evolucionar, Piketty describe la ideología que justifica la desigualdad así:

En las sociedades contemporáneas, el relato dominante es fundamentalmente el propietario, empresarial y meritocrático: la desigualdad moderna es justa, puesto que deriva de un proceso libremente elegido en el que todos tenemos las mismas posibilidades de acceder al mercado y a la propiedad. Todos obtenemos un beneficio espontáneo de la acumulación de riqueza de los más ricos, que son también los más

emprendedores, los que más lo merecen y los más útiles. (...). El problema es que este gran relato propietario y meritocrático, que vivió un primer momento de gloria en el siglo XIX, tras el hundimiento de la sociedad estamental del Antiguo Régimen, y que experimentó una reformulación radical de alcance mundial a finales del siglo XX, tras la caída del comunismo soviético y el triunfo del hipercapitalismo, se antoja cada vez más frágil. (2019, p. 10)

La vigencia de esta ideología ha empezado a ser cuestionada, los resultados que ha traído no siempre han sido justos y equitativos. De ahí, se ha formulado que las desigualdades obedecen a un factor estructural (mas no como un fallo espontáneo y justificado) y que dicho problema genera una ‘violencia’ que corroe el bienestar social y va en contra de los valores democráticos modernos (Piketty, 2019). Además, el autor recalca que estas ideologías han cambiado a lo largo de toda la historia y que, como en muchos otros temas que tratan las ciencias sociales, es imposible llegar a una única y absoluta verdad. Es por ello que concluye:

Nadie tendrá jamás la verdad absoluta sobre cómo se define la riqueza justa, las fronteras justas, la democracia justa, la fiscalidad justa o la educación justa. La historia de las sociedades humanas es también la historia de la búsqueda de la justicia. Sólo el análisis minucioso de las experiencias históricas y personales, abierto a la más amplia deliberación, puede hacer que se progrese en esa dirección. (Piketty, 2019, p. 713)

A nivel general y a modo de cierre, Piketty (2014) resume que fueron principalmente las guerras quienes influyeron para una transformación de la desigualdad en el siglo XX y que, es preocupante, ver cómo actualmente las desigualdades patrimoniales están aumentando; incluso, llegando a niveles récord. Así pues, el periodo de 1914-1980 lo ha denominado la *gran redistribución*, ya que fue en este en donde se dio una convergencia en las desigualdades económicas (Piketty, 2021; Piketty, 2014). Pero, desde el fin de dicho periodo, las desigualdades han venido en una tendencia al alza en una economía en que el rendimiento del capital es superior al crecimiento de la economía; lo cual, trae consigo desigualdades económicas y también desbalances sociales y de poder. Así pues, Piketty reflexiona que:

La desigualdad $r > g$ implica que la recapitalización de los patrimonios procedentes del pasado será más rápida que el ritmo de crecimiento de la producción y los salarios. Esta desigualdad expresa una contradicción lógica fundamental. El empresario tiende inevitablemente a transformarse en rentista y a dominar cada vez más a quienes sólo tienen su trabajo. Una vez constituido, el capital se reproduce solo, más rápidamente de lo que crece la producción. El pasado devora al porvenir. (2014, p. 643)

En conclusión, Thomas Piketty (2014) señala la importancia del análisis de la desigualdad a partir de una economía *política e histórica*; con la cual, se puedan abordar cuestiones indispensables como la política, el poder, la justicia y la igualdad. La problemática de las desigualdades y, sobre todo, las económicas, es un problema de toda la sociedad en su conjunto y no solo de unos pocos políticos o académicos, y requiere urgentemente de acciones eficaces para combatirla.

Resumen

Finalmente, este subgrupo de autores demuestra la gran importancia que ha cobrado el problema de la desigualdad económica en los últimos años; llegando a convertirse en un área en particular de la economía y abordada también por otras ciencias sociales. Claramente, Atkinson, Milanovic, Stiglitz, Deaton y Piketty son los autores que profundizan y enriquecen este marco teórico. Sus aportes abarcan desde la historia de la de la desigualdad con sus orígenes, pasando por los métodos para medirla y llegando a las consecuencias de la misma y las acciones a tomar frente a ella.

Respecto al caso de estudio de la DID en Colombia, llama la atención análisis como el hecho por Stiglitz respecto a la dependencia y consecuencias de la influencia de las entidades internacionales de crédito en los países en vía de desarrollo; dentro de los cuales, está el país. También, los ‘escapes’ y el panorama de salubridad que expone Deaton, de los cuales, Colombia parece llegar tarde a dichos ‘escapes’ y cuenta con precarios sistemas de salud. Igualmente, el gran poder que concentra el capital financiero y algunos sectores políticos (con sus respectivas ideologías) se adaptan a los estudios de Piketty. En suma, todo ello influye en la desigualdad económica en Colombia y, con ello, en el bienestar de los colombianos y el desarrollo económico del país.

A nivel general, para Atkinson, Milanovic, Stiglitz, Deaton y Piketty se encuentran grandes similitudes en las causas y orígenes históricos de la desigualdad, así como su evolución a lo largo del tiempo. Eventos como las guerras y las crisis económicas, los conflictos geopolíticos, las ideologías y procesos como la globalización, la política económica y la actividad política (también la sindical y social), son algunos de los causantes y determinantes de la desigualdad; algunos más que otros, dependiendo el territorio y el periodo de tiempo que se revise. Igualmente, los autores concuerdan que actualmente las desigualdades económicas se han exacerbado y que éstas son injustas, por lo cual, traen consigo consecuencias como la pobreza, subdesarrollo, poca movilidad social, inestabilidad, reducida cohesión social y pone en riesgo la democracia, libertades y bienestar. A su vez, las propuestas para combatir dicha problemática comparten algunas similitudes, como: (1) políticas económicas redistributivas (política fiscal más progresiva y mayor gasto público en áreas como la educación y salud), (2) mayor regulación en los mercados, especialmente, los financieros y especulativos y (3) promover la amplia participación política de toda la sociedad y vigilar las grandes concentraciones de poder político y económico.

2.2.7 Resumen general

De este modo, se ha recopilado de forma breve una historia del análisis de la desigualdad económica; desde los economistas clásicos a finales del siglo XVIII hasta los economistas contemporáneos. A través de esta revisión se pudo abordar las consideraciones de diferentes pensadores relacionadas al análisis de la desigualdad económica; se trataron las causas, la medición, las consecuencias y las acciones a tomar respecto a ésta. Se puede apreciar cómo con el pasar de los años, el estudio de la desigualdad económica ha cobrado mayor importancia en la historia del pensamiento económico, llegando hoy día a posicionarse como un área consolidada dentro de la economía y las ciencias humanas.

Algunos temas son recurrentes en el análisis de la desigualdad económica, por ejemplo: divisiones sociales, distribución, redistribución, intervención política del mercado, política económica y política fiscal. De otro lado, se identifica un claro aumento de las técnicas y metodologías para analizar la desigualdad desde la segunda mitad del siglo XX. Finalmente, en los últimos años (y autores) se evidencian marcadas similitudes en los resultados de investigación y análisis de la desigualdad económica. En la tabla 1 se presenta un resumen analítico del marco teórico expuesto hasta aquí, del cual se destacan algunas ideas:

- *Respecto a las causas de la desigualdad económica:* inicialmente, las causas giran principalmente en torno a unas causas ‘naturales’, propias del sistema capitalista; en donde la meritocracia y algunas condiciones individuales (como la educación o la clase social)

son determinantes. A su vez, las intervenciones políticas en el *libre mercado* también influyen, se plantea que de manera general aumentan la desigualdad. Esta idea es predominante en los *Clásicos*, exceptuando a Marx y Engels, los cuales, desarrollan un caso particular de análisis que, incluso, tendrá más similitudes con autores posteriores. Después, los *Utilitaristas* tendrían en cuenta otras causas, como, por ejemplo: la distribución de rentas, instituciones y heterogeneidad entre individuos.

Luego, los autores de *La naciente macroeconomía y el crecimiento económico* tendrían en cuenta factores más estructurales como causa de la desigualdad. Por ejemplo, los desbalances económicos generados por los ciclos económicos, así como el tipo de sector dominante en la economía, influyen en el bienestar de las personas y la generación y distribución de ingresos y riqueza; lo cual, termina afectando la desigualdad económica (Keynes y Kuznets). A su vez, la inversión, el ahorro, la demografía, el desarrollo tecnológico y el capital humano generan brechas entre territorios y poblaciones (Solow y Romer). Aun así, se mantienen causas como las expuestas por los *Clásicos* y *Utilitaristas*, respecto a las clases sociales, los individuos y las intervenciones del mercado (Hayek); éstas últimas, contrastan con las intervenciones propuestas por los demás autores de este subgrupo.

Por parte de los autores de la *Teoría de la justicia y desigualdad*, se presenta un cambio significativo, dejando de tener en el centro del análisis al mercado y la economía y agregando cuestiones filosóficas, éticas y políticas. Así pues, los sistemas políticos e instituciones dictaminan el orden social y, con ello, la justificación y alcances de la desigualdad (Rawls y Cohen). Igualmente, las libertades y los consensos generan las convenciones sociales y el Estado, los cuales intervienen en la colectividad de lo social pero también en la individualidad de cada persona (Sen y Buchanan).

Finalmente, los autores *Contemporáneos* han aludido a una convergencia entre algunas causas mencionadas anteriormente y causas por cuestiones recientes. En ese sentido, presentan el panorama más completo y complejo del análisis de la desigualdad económica. Las causas como la heterogeneidad de los individuos, las clases sociales, la meritocracia y la competencia en el mercado, a la par de los ciclos económicos y el crecimiento económico y sus variables, son tenidas en cuenta por estos autores. Sin embargo, agregan que fenómenos como la Globalización, agendas como el Consenso de Washington, la actividad sindical, las políticas económicas (especialmente las fiscales) y eventos históricos (como guerras, revoluciones y crisis económicas) también son causas de la desigualdad económica.

De este modo, se presenta la evolución en las ‘causas’ de la desigualdad económica, encontrando que éstas son múltiples y que van desde lo individual hasta lo colectivo y tienen en cuenta lo económico, social, político, institucional y moral. A nivel general, más allá de excluirse, las causas parecen complementarse en un panorama complejo. Aunque también se puede evidenciar algunas diferencias, quizás la más significativa sea la de los autores *Contemporáneos* frente a los *Clásicos*, respecto a que sí abogan por una fuerte y activa intervención política a la economía; puntualmente, por medio de políticas de

regulación del mercado y políticas fiscales de gasto público social y una tributación progresiva.

- *Respecto a la medición de la desigualdad económica:* la medición de la desigualdad económica empezó a tener métodos incipientes con los *Utilitaristas* y para inicios del siglo XX se desarrollaron metodologías e instrumentos más elaborados; por ejemplo, la *Curva de Lorenz* y el *Coefficiente de Gini*. Para mediados del mismo siglo, Kuznets plantearía el modelo que relaciona el crecimiento económico (PIB) y el ingreso per cápita, dando origen a la llamada *Curva de Kuznets*. Luego de ello, en la segunda mitad de siglo, se elaborarían aportes para la medición de la desigualdad económica con enfoques cualitativos, por ejemplo, a partir de la justicia social, las libertades y las relaciones entre individuos, colectividad y Estado (autores de *La teoría de la justicia*).

Para finales del siglo XX y en lo corrido del siglo XXI, los autores *Contemporáneos* emplean herramientas usuales como la *Curva de Lorenz* y el *Coefficiente de Gini*, así como otros índices más complejos. Además, analizan la distribución de diferentes variables (como ingresos, riqueza, activos, pobreza, tributación, educación, salud y finanzas públicas) en diferentes grupos sociales y en un nivel global, nacional y local. Junto a todo ello, incluyen los contextos históricos, así como las circunstancias particulares relevantes del caso que aborden. Entonces, como ya se mencionó, el avance en los métodos e instrumentos de medición de la desigualdad es un reflejo de la importancia que ha cobrado esta problemática en las últimas décadas; ofreciendo hoy día una gran gama de mediciones cuantitativas, cualitativas y mixtas abordadas con diferentes variables y enfoques.

Tabla 1. Planteamientos por autor frente al análisis de la desigualdad económica, parte 1.

Subgrupos	Autores	ANÁLISIS DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA (DE)			
		Causas	Medición	Consecuencias	Acciones a tomar
Clásicos	Adam Smith	<ul style="list-style-type: none"> •Las diferencias entre los trabajos y la meritocracia. •Las Intervenciones políticas al libre mercado respecto a la competencia y movilidad de factores de producción. 	No aborda este tópico en la revisión que se realizó.	<ul style="list-style-type: none"> •La reducción del bienestar individual y colectivo de la sociedad. •La indignación de los más pobres frente a los más ricos. 	<ul style="list-style-type: none"> •La protección del libre mercado. •La no imposición de barreras al libre mercado. •Las intervenciones políticas que mejoren las condiciones de la población para participar en el mercado, como, por ejemplo, reducir los costos de la educación.
	David Ricardo	<ul style="list-style-type: none"> •Las diferencias socioeconómicas entre las clases sociales. •Las barreras al comercio internacional y el libre mercado. 	No aborda este tópico en la revisión que se realizó.	<ul style="list-style-type: none"> •La reducción del bienestar social y pérdida de eficiencia del mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> •La iniciativa de evitar la intervención política al libre mercado y la imposición de barreras a éste. •La no promoción de leyes como las <i>Poor Laws</i>.
	Thomas Malthus	<ul style="list-style-type: none"> •El aumento demográfico y las limitaciones en la producción; principalmente, de alimentos 	No aborda este tópico en la revisión que se realizó.	<ul style="list-style-type: none"> •La reducción del bienestar social y un problema (carga) para el Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> •La no promoción de leyes como las <i>Poor Laws</i>. •La concientización de la 'responsabilidad reproductiva' en los pobres.
	Karl Marx y Friedrich Engels	<ul style="list-style-type: none"> •La lucha de clases. •El proceso capitalista de acumulación del capital y los medios de producción. •La Plusvalía y alienación. 	No aborda este tópico en la revisión que se realizó.	<ul style="list-style-type: none"> •La reducción de las oportunidades, condiciones de vida y el bienestar social de los proletarios. •El aumento de las brechas sociales, económicas y políticas entre las clases sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> •La necesidad de <i>conciencia de clases</i>. •La construcción de una <i>Dictadura del proletariado</i> (revolución socialista). •El establecimiento de fuertes impuestos progresivos y el acceso a educación pública para los todos los niños.
Utilitaristas	Jeremy Bentham	No aborda este tópico en la revisión que se realizó.	<ul style="list-style-type: none"> •Con el <i>principio de utilidad</i>, se puede hacer una estimación del beneficio o perjuicio de la DE. 	<ul style="list-style-type: none"> •Un determinado nivel de desigualdad traerá más pérdida de utilidad que ganancia, afectando así la utilidad y bienestar social. 	<ul style="list-style-type: none"> •La intervención política del mercado y la sociedad siempre y cuando ésta aumente la utilidad social.
	John Stuart Mill	<ul style="list-style-type: none"> •Las diferencias socioeconómicas entre clases sociales. •Meritocracia y oportunidades. •La distribución de la riqueza, la cual depende de las instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> •Con la <i>doctrina utilitarista</i>, se puede hacer una estimación del beneficio o perjuicio de la DE. 	<ul style="list-style-type: none"> •La reducción del bienestar individual. •Las problemáticas socioeconómicas (miseria, pobreza) y la pérdida de bienestar social. •Fracaso de los acuerdos sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> •Una intervención política del mercado y la sociedad; particularmente, en la inversión en educación para las personas y la igualdad de oportunidades en el 'punto de partida'.
	Vilfredo Pareto	<ul style="list-style-type: none"> •La heterogeneidad entre las personas, tanto material como inmaterial. 	<ul style="list-style-type: none"> •El <i>Principio de Pareto</i> y <i>Eficiencia de Pareto</i>. 	No aborda este tópico en la revisión que se realizó.	No aborda este tópico en la revisión que se realizó.
La naciente macroeconomía y el crecimiento económico	Friedrich Hayek	<ul style="list-style-type: none"> •La no existencia de igualdad de oportunidades, la propiedad privada, la herencia y la educación. •La consecuencia natural de la heterogeneidad de los individuos, su toma de decisiones y la competencia en el mercado. •La intervención política del libre mercado y la sociedad con políticas fiscales redistributivas. 	No aborda este tópico en la revisión que se realizó.	<ul style="list-style-type: none"> •La desigualdad de oportunidades en el 'punto de partida' afectan la competencia y meritocracia en el libre mercado. •La afectación del bienestar y libertad individual. 	<ul style="list-style-type: none"> •Una sociedad y economía liberal (libre mercado). •La no intervención de la economía y la sociedad, especialmente con políticas de planificación. •El no uso de políticas fiscales redistributivas y progresivas, sino proporcionales. •La propensión por la igualdad de oportunidades en los 'puntos de partida' y la competencia.
	John Maynard Keynes	<ul style="list-style-type: none"> •Los desbalances económicos (crisis) y la desregulación de la economía ante los ciclos económicos. 	No aborda este tópico en la revisión que se realizó.	<ul style="list-style-type: none"> •La reducción del bienestar individual y colectivo de la sociedad. •La afectación a la demanda y, por ende, al dinamismo y crecimiento económico. 	<ul style="list-style-type: none"> •La intervención política de los mercados con políticas económicas para atender las crisis y la regulación de los mercados.
	Simon Kuznets	<ul style="list-style-type: none"> •La falta de crecimiento económico y la transición a sectores industriales (más productivos). •La capacidad de ahorro de quienes tienen mayores ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> •El cálculo de la relación entre el crecimiento económico (PIB) y el ingreso per cápita. 	<ul style="list-style-type: none"> •La reducción del bienestar individual y colectivo de la sociedad, que se traduce en un menor crecimiento económico con menor productividad e ingresos bajos. 	<ul style="list-style-type: none"> •La acción política puede generar un ambiente institucional que reduzca las desigualdades y la redistribución del ingreso. •La búsqueda de una economía dinámica que genere oportunidades y crecimiento económico.
	Robert Solow y Paul Romer	<ul style="list-style-type: none"> •Las disparidades en el ahorro, inversión de capital, desarrollo tecnológico y demografía. •Las heterogeneidades entre economías, los individuos e instituciones. •La inversión y desarrollo del capital humano, el conocimiento y la innovación. 	No aborda este tópico en la revisión que se realizó.	<ul style="list-style-type: none"> •Los rezagos y obstáculos en la dinámica, desarrollo y crecimiento de la economía. 	<ul style="list-style-type: none"> •Las inversiones en capital humano, desarrollo tecnológico y educación (si bien están direccionadas en favor del crecimiento económico, éstas también aportan a la reducción de las desigualdades económicas).

Continúa...

Planteamientos por autor frente al análisis de la desigualdad económica, parte 2.

Subgrupos	Autores	ANÁLISIS DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA (DE)			
		Causas	Medición	Consecuencias	Acciones a tomar
Teoría de la justicia y desigualdad	John Rawls	<ul style="list-style-type: none"> • Los sistemas políticos e instituciones sociales. • Los lugares o cargos abiertos para todos y en condiciones de igualdad de oportunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • A partir de la <i>justicia social</i> se determinará qué desigualdades son justas o no. 	<ul style="list-style-type: none"> • La reducción de la libertad de los individuos. • Una sociedad inequitativa y con dificultades para alcanzar la justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> • La construcción de una <i>justicia como imparcialidad</i> a partir del <i>velo de la ignorancia</i>. • Un contrato social de individuos libres e iguales. • La <i>igualdad equitativa de oportunidades</i>.
	Amartya Sen	<ul style="list-style-type: none"> • La mala distribución que se da en el sistema, por ejemplo, de las oportunidades, riqueza, alimentos. • La falta de <i>verdaderas libertades</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se depende del marco analítico a emplear, las decisiones que se toman y la información con la que se cuenta (y la que no). 	<ul style="list-style-type: none"> • La privación de libertades <i>constitutivas</i> e <i>instrumentales</i>. • La afectación a las <i>capacidades</i> de los individuos para su desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • La promoción de un crecimiento económico acompañado de desarrollo. • El establecimiento pleno para todos de las <i>libertades constitutivas</i> y la expansión de las <i>libertades instrumentales</i>.
	Gerald Allan Cohen	<ul style="list-style-type: none"> • La distribución de 'beneficios' y 'cargas' en cada individuo en su sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> • A partir de la <i>justicia social</i> colectiva (de las estructuras de la sociedad), pero también de las decisiones individuales. 	<ul style="list-style-type: none"> • La reducción del bienestar individual y colectivo de la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> • La necesidad de una <i>justicia distributiva</i> en la distribución de 'beneficios' y 'cargas'.
	James Buchanan	<ul style="list-style-type: none"> • La libertad individual y la toma de decisiones, así como la competencia en el mercado. • Los consensos entre individuos y el Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • A partir de la relación individuo-Estado y la toma de decisiones y consensos que construyan para la libertad e igualdad. 	<ul style="list-style-type: none"> • La falta de igualdad de oportunidades, la disminución de la libertad individual y el posible aumento del poder del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Una constitución del Estado en la que todos sean tratados como iguales. • Una <i>constitución fiscal y monetaria</i> que garantice el libre mercado y la igualdad; es decir, por ejemplo, que no haya progresividad fiscal.
Contemporáneos : la desigualdad económica como área de investigación	Anthony Barnes Atkinson	<ul style="list-style-type: none"> • El desmonte del Estado de bienestar y el acortamiento de políticas fiscales progresivas y redistributivas. • La globalización, mercados financieros y los cambios tecnológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las herramientas cuantitativas como el <i>Índice de Atkinson</i> o el Coeficiente de Gini. • El tener presente el contexto histórico y sus consideraciones morales. 	<ul style="list-style-type: none"> • El aumento de la pobreza y la reducción de oportunidades, acceso a educación y salud. • La incompatibilidad con el funcionamiento y los valores democráticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las políticas fiscales de impuestos progresivos y de gasto público en seguridad social. • La necesidad de enfatizar en las discusiones distributivas desde espacios económicos y políticos.
	Branko Milanovic	<ul style="list-style-type: none"> • El país de origen (rico o pobre) y el hogar (por los ingresos y la educación). • La reducción de la organización y acción de sindicatos, la globalización y la limitación de las intervenciones del Estado en la economía. 	<ul style="list-style-type: none"> • El uso de las rentas de capital y trabajo junto con su distribución en los grupos sociales y las dinámicas generacionales de éstos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La concentración de poder económico (propiedades, activos y riqueza) y poder político (instituciones, cargos públicos, cooptación del Estado). • La pérdida de bienestar individual y colectivo, así como la poca movilidad social. 	<ul style="list-style-type: none"> • El tener presente no solo la desigualdad por rentas de trabajo, sino también por rentas de capital. • Un análisis de la desigualdad teniendo en cuenta las cuestiones poblacionales (generaciones, dotaciones, divisiones). • Las políticas redistributivas respecto a la concentración de la propiedad y activos y el acceso a la educación.
	Joseph Stiglitz	<ul style="list-style-type: none"> • Las brechas en el mercado internacional y los cambios de paradigma que trajo consigo la globalización (liberalización de los mercados, reducción del tamaño del Estado, apertura comercial y financiera) y el <i>Consenso de Washington</i>. • La dinámica de mercado entre oferta y demanda, pero también, la política económica del país y las instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • El análisis de la distribución del ingreso y la riqueza, dentro de los países como entre ellos. • El acercamiento a otros tipos de desigualdad como las políticas y de oportunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • La destrucción del tejido social y la pérdida de bienestar individual. • La posible degradación de los contratos sociales, las instituciones y la <i>cohesión social</i>. • En consecuencia, una mayor inestabilidad social y posibles conflictos; incluso, violentos. • La concentración del poder político y económico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Una mayor regulación de los mercados a fin de evitar crisis económicas, como la del año 2008. • La implementación de políticas económicas estables y encaminadas a una mejor redistribución en favor de los más vulnerables. • La reducción de brechas de desigualdad asociadas a la desigualdad económica, como, por ejemplo, las raciales y de género.
	Angus Deaton	<ul style="list-style-type: none"> • El trabajo y esfuerzo propio (meritocracia), pero también, por corrupción y concentración de poder político y económico. • La inequidad en lograr y alcanzar los <i>escapes</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • El uso de indicadores de distribución de rentas, pero también de calidad de vida respecto a salud y educación. • Un análisis centrado en el origen de la desigualdad y si éste es justo o no. 	<ul style="list-style-type: none"> • La desigualdad económica está relacionada con la <i>muerte por desesperación</i>. • La regulación y política económica ha sido influida por grandes grupos de poder económico y político a partir de <i>lobistas</i>. • Un riesgo para el progreso: se afecta el crecimiento económico y el bienestar social. • Se ha puesto en peligro el tejido social y la democracia. 	<ul style="list-style-type: none"> • El estudio de la desigualdad basado en si esta es justa o no, ya que no todas las desigualdades son malas o injustas. • Un mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida, evitando así las <i>muertes por desesperación</i>. • Un mayor control a los grandes poderes económicos y políticos y sus herramientas como los grupos de presión (<i>Lobby</i>).
	Thomas Piketty	<ul style="list-style-type: none"> • Los procesos de <i>convergencia</i> y <i>divergencia</i>, los cuales pueden estar influidos por grandes 'choques' como lo son las crisis económicas, revoluciones o guerras. • El rendimiento del capital que es superior a la tasa de crecimiento de la economía ($r > g$). • El desmonte del Estado de bienestar y las fuertes políticas de regulación y redistribución fiscal, así como el proceso de globalización (con la apertura comercial y financiera), los cambios tecnológicos y la liberalización económica. 	<ul style="list-style-type: none"> • El uso de indicadores y herramientas cuantitativas acerca de rentas y riqueza, así como de pobreza, educación, fisco y finanzas públicas. • Un análisis que integra información cuantitativa y cualitativa (como la sociológica, histórica, política y filosófica) 	<ul style="list-style-type: none"> • La reducción del bienestar individual y social, en términos de ingresos, riqueza, oportunidades y derechos. • El fallo institucional y político de los valores democráticos y la democracia en sí misma. • La concentración del poder político y económico. • El predominio del sistema financiero y los capitales especulativos por encima de la economía real. 	<ul style="list-style-type: none"> • La implementación de políticas transversales en sectores como el mercado laboral, la seguridad social y la educación. • El uso de políticas fiscales redistributivas que financien servicios públicos, salud, educación y jubilación a los más pobres. Para ello, se requieren de impuestos progresivos que graven el capital, la riqueza y las herencias. • La adaptación de la regulación, política pública e instituciones al <i>capitalismo patrimonial globalizado del siglo XXI</i>. • Refutar la <i>ideología</i> que justifica la desigualdad como algo natural y necesario para el funcionamiento del sistema económico y político.

Nota. Elaboración propia.

- *Respecto a las consecuencias de la desigualdad económica:* una consecuencia generalizada de la desigualdad económica es la pérdida de bienestar individual y colectivo (socialmente); sin embargo, esta consecuencia tiene matices en función de cada autor. En el caso de los autores que tienden a una mayor defensa del libre mercado, como los *Clásicos* (nuevamente, a excepción de Marx y Engels) o Hayek, estas brechas de desigualdad afectan la competencia y meritocracia, generando una ineficiencia en el mercado.

De otro lado, autores como Keynes, Kuznets, Solow y Romer ven como consecuencia de la desigualdad una posible reducción del dinamismo de la economía y el crecimiento económico. Mientras que Rawls, Sen, Cohen y Buchanan encuentran que la desigualdad económica trae como consecuencia la reducción (o pérdida) de libertades, oportunidades y derechos, tanto de forma individual como colectiva; esto conlleva un riesgo para las instituciones, la organización social y el logro de consensos.

Finalmente, Atkinson, Milanovic, Stiglitz, Deaton y Piketty encuentran como consecuencia directa de la desigualdad económica el aumento de la pobreza y la reducción en el acceso a la salud y educación. Esto conduce a un crecimiento de las brechas socioeconómicas entre grupos sociales, territorios y países, así como una limitación para la movilidad social. Igualmente, estos autores concuerdan que altos niveles de desigualdad económica son incompatibles con los valores democráticos actuales, por lo cual, se pone en riesgo la cohesión social, las instituciones y la democracia; llegando así a posibles panoramas de conflicto. A su vez, todo esto trae consigo una concentración de poder político y económico enorme, lo cual se convierte tanto en una consecuencia como causa de la desigualdad económica.

Así pues, las consecuencias de la desigualdad económica han ido ‘incrementando’ con el pasar de los años; no solo porque quizás el problema se haya agudizado, sino porque se ha abordado desde diferentes perspectivas que han permitido identificar consecuencias no observadas anteriormente. Además, claramente, la evolución histórica trae consigo nuevas etapas, cambios y tendencias, las cuales, pueden llegar a integrarse al problema y volverlo más complejo. De forma equivalente con las causas, las consecuencias se integran unas con otras, ratificando nuevamente la complejidad del problema. También, al igual que en el caso de la medición y, como se verá con las acciones a tomar, estos resultados permiten reflexionar acerca de la importancia que tiene actualmente el problema de la desigualdad económica.

- *Respecto a las acciones a tomar frente a la desigualdad económica:* para los *Clásicos*, las acciones a tomar frente a la desigualdad estaban encaminadas a garantizar el libre mercado, aunque Smith alcanzó a proponer algunas ideas respecto a mejorar el acceso a servicios como la educación. Por parte de Marx y Engels, las acciones son diametralmente opuestas, proponiendo una revolución y cambio al sistema socialista; pero con propuestas como educación pública e impuestos progresivos, las cuales, serán recobradas por los autores *Contemporáneos*.

Los *Utilitaristas* moderan la posición de no intervenir el mercado, proponen que se pueden hacer intervenciones políticas siempre y cuando éstas incrementen la *utilidad social* y que

se mejoren las oportunidades para una igualdad de condiciones. Luego, economistas como Hayek retomaría acciones como las propuestas por los *Clásicos*, en donde aboga por acciones que permitan igualdad de condiciones para competir y sistemas tributarios proporcionales. Por su parte, Keynes, Kuznets, Solow y Romer plantean la necesidad de políticas económicas que procuren la estabilidad económica y el crecimiento; con las cuales, de cierta forma, se podría contribuir a la reducción de la desigualdad económica, como, por ejemplo, la inversión en capital humano.

Por parte de los autores de la *Justicia*, Rawls y Cohen proponen sus respectivas visiones de *justicia social*; con las cuales se organizaría la sociedad, pero, con algunas diferencias, especialmente, la comprensión y alcance de la *igualdad*. Sen y Buchanan llegan a propuestas más concretas para atender la desigualdad económica. Sen defiende la necesidad de un crecimiento económico con desarrollo, el cual implica la expansión de libertades *constitutivas e instrumentales*. Buchanan expone la importancia de un Estado que garantice la igualdad, así como una constitución fiscal y monetaria que respalde dicha igualdad y la estabilidad económica.

Por su lado, los *Contemporáneos*, al igual que en las causas, métodos y consecuencias, presentan notables similitudes en sus propuestas de acciones a tomar frente a la desigualdad económica. Una de las propuestas más importantes es con las políticas fiscales, las cuales, consideran que deben estar encaminadas a un mayor gasto público social en temas como educación, salud, pensiones y empleo. Esto implica la necesidad de sistemas tributarios progresivos, los cuales tengan en cuenta no solo los ingresos, sino también la riqueza y las herencias. A su vez, es importante contener y reducir la concentración del poder político y económico, a la par de regular los mercados, particularmente los financieros y especulativos.

Para ello, es importante también un ambiente de estabilidad y dinamismo económico, el cual genere oportunidades para todos. Además, es necesario abordar la desigualdad como un problema muy complejo, el cual debe contemplar las poblaciones, los territorios y los contextos de cada uno de ellos. Las acciones a tomar frente a la desigualdad económica deben también tratar otras desigualdades, como las de género y raza. Finalmente, se requiere de actualizar las instituciones, las políticas públicas y los sistemas económicos a los retos y problemáticas actuales, como la desigualdad económica, a la vez que se toma una postura crítica frente a dicho problema y las ideologías que lo perpetúan.

Como resultado, se abordó una revisión histórica al análisis de la desigualdad económica, con lo cual se reafirmó la importancia de su estudio y la complejidad que presenta; de ahí que existan y se requieran diferentes métodos, herramientas y perspectivas para abordarla.

2.3 Marco legal

Como se ha venido exponiendo, el análisis de la desigualdad económica está muy relacionado con cuestiones políticas, incluso, parece difícil desligarlos. En ese sentido, es congruente conocer el panorama político en Colombia para desarrollar y alcanzar los objetivos de la presente investigación. Por ello, se debe abordar temas que van desde el Estado mismo hasta el enfoque

empleado en las políticas públicas, todo con el fin de describir el panorama político del país en el cual se debe enmarcar el análisis de la DID de éste. Es importante aclarar que esta revisión legal será escueta, ya que no es ni la especialidad ni el objetivo de la investigación profundizar en ello.

2.3.1 Estado y desigualdad

Colombia ha tenido diferentes cambios políticos desde su independencia a inicios del siglo XIX, sin embargo, en la historia reciente, el cambio a nivel estatal más significativo ha sido la promulgación de la *Constitución Política de 1991*. En ésta, el Estado colombiano se renovarí, proclamando que:

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política de Colombia [Const.], 2022, art. 1).

La Constitución Política (CP) de 1991 estuvo influenciada por el pensamiento positivista de Hans Kelsen (Villar, 2000), un jurista y filósofo austriaco. Para Kelsen (1949), el Estado corresponde al orden jurídico de una comunidad, con el cual, se garantiza la buena convivencia y la búsqueda de intereses comunes e individuales. En palabras de Pichardo (2002), esto es: “el Estado es una identidad con el conjunto de normas jurídicas de una sociedad determinada. En ese sentido el Estado es la totalidad del sistema jurídico.” (p. 17). Igualmente, De Lora sintetiza que:

Para Kelsen, el Estado no es nada más (y nada menos) que un ordenamiento jurídico vigente y válido en un determinado territorio, lo cual equivale a decir: un sistema de supuestos de conducta humana normados que forman el contenido de un ordenamiento normativo (1997, párr. 5).

Es así como, en línea con lo anterior, el Artículo 2 de la CP promulga que el Estado colombiano está al servicio de la comunidad y se convierte en el garante de lo consagrado en la Constitución (Const., 2022, art. 2). Además, el Artículo 13 declara el principio de igualdad para todas las personas, sin espacio a ningún tipo de discriminación y enfatiza en la responsabilidad del Estado por brindar ayuda a poblaciones vulnerables; esto es:

(...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (Const., 2022, art. 13)

En conjunto, todo ello recae en el Artículo 366, el cual expone que: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado.” (Const., 2010, art. 366). Así pues, si bien la CP no destaca la desigualdad económica, sí tiene presente los problemas socioeconómicos de la población; como las marcadas brechas de bienestar y desarrollo existentes entre personas, comunidades y territorios. En consecuencia, la acción del Estado colombiano debe estar encaminada en promover un bienestar colectivo, pero con un interés particular por los grupos poblacionales menos favorecidos, esto, en temas como servicios públicos,

saneamiento, salud y educación; temas los cuales contribuyen en la reducción de la desigualdad económica.

El resultado de lo promulgado por la CP se encuentra en concordancia con algunos principios del *Estado de Bienestar*, en donde el Estado se encarga de promover y proveer el bienestar social a la par de un crecimiento económico; para lo cual, requiere de una notable intervención política en lo social y económico. Aun así, en contraste, el Estado se disminuyó o alejó por completo de algunos temas netamente económicos; esto, siguiendo las tendencias de la Globalización y el Consenso de Washington que se expandieron en la década de los noventa. A nivel general, fueron mayores las responsabilidades otorgadas al Estado para con sus ciudadanos, generando así un aumento de su tamaño e intervención, principalmente, en el ámbito social.

2.3.2 Política territorial

En la organización territorial, la CP establece que “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.” (Const., 2022, art. 286). Particularmente, para el presente caso, se trabajará con énfasis en los departamentos; siendo éstos las unidades territoriales intermedias entre lo nacional y lo municipal. A cada una de las entidades territoriales le corresponde:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales. (Const., 2022, art. 287)

Puntualmente, en el caso de los departamentos, el Artículo 298 (Const., 2022) establece que estos deberán atender la administración local y promover el desarrollo económico y social del territorio; es decir, deben continuar con la misionalidad del Estado. Además, pueden trabajar de forma integrada y complementaria con otras entidades territoriales; sean del orden nacional, distrital, municipal o territorio indígena.

Esta organización territorial, así como la asignación de la autonomía y los subsecuentes derechos y deberes de la misma, corresponde a la búsqueda de la *descentralización* del Estado colombiano y la autonomía territorial (como lo declara el artículo 1 de la CP). Sin embargo, pese a que la CP se promulgó en 1991, no fue sino hasta 2011 cuando se estableció la *Ley Orgánica sobre el Ordenamiento Territorial*, la cual permitió pasar de modelos sectoriales a los territoriales (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2018). La ley adoptó el siguiente concepto y finalidad:

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional. (Ley 1454, 2011, art. 2)

En consecuencia, el enfoque territorial en la política y en las políticas permite mejorar el funcionamiento y gestión del Estado colombiano; teniendo presente para ello la diversidad demográfica, geográfica, cultural y económica entre los territorios del país, así como sus contextos propios. Como ya se mencionó, este enfoque es un medio para establecer la descentralización del Estado y dar cumplimiento a su misión y responsabilidades en cada territorio. Además, para este enfoque y en relación a la temática de esta investigación, cobra gran relevancia la política fiscal (se profundizará en ésta a continuación), sobre todo lo relacionado con la sostenibilidad.

2.3.3 Política fiscal

La política fiscal es, junto con la política monetaria y la cambiaria, una de las ramas de políticas económicas que emplean los Estados y los gobiernos para ordenar y orientar sus economías (Samuelson y Nordhaus, 2010). Dentro de la política fiscal se encuentra dos vertientes: la de los ingresos y la de los gastos. La primera obedece a los diferentes tipos de ingresos que tiene un Estado o gobierno, los cuales pueden ser por concepto de capital, de rendimientos, de regalías, de deuda y, usualmente el más importante, los impuestos. Los segundos corresponden al gasto efectuado por el Estado o gobierno en: (1) la atención de la deuda, (2) el funcionamiento de los bienes, servicios e instituciones públicas y (3) el gasto público de inversión, el cual, puede reflejarse en infraestructura, servicios públicos, seguridad social, seguridad, educación y salud pública, etc.

La CP establece los lineamientos básicos a seguir y los objetivos a alcanzar por parte del Estado en el ámbito económico, lo cual corresponde tanto al funcionamiento del Estado mismo como de su gestión; entonces, esto abarca desde el eficaz y eficiente uso de los recursos, hasta la equidad en la distribución y el mejoramiento del bienestar social. A propósito del *Régimen económico y de la Hacienda Pública*, el artículo 334 de la CP comenta que:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos,

tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. (Const., 2022, art. 334)

Respecto a este artículo, así como lo comenta Restrepo (2015), a partir de las ideas keynesianas se demostró que el gasto público no tenía un efecto neutral en la economía, por el contrario, se considera éste como un factor muy importante para el manejo de la dinámica económica. Sin embargo, dicho gasto público también debe ser evaluado a fin de que sea eficiente (Restrepo, 2015). En el caso del gasto público en Colombia, como lo menciona el artículo 334 y a partir de la ley de apropiaciones, el denominado gasto público social (GPS) tendrá prioridad; esto es reafirmado por el artículo 350 de la CP. Este GPS se definió como:

Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión. (Decreto 111, 1996)

La priorización del GPS en el gasto público del Estado colombiano va en línea con la filosofía expuesta por la CP. Como se ha expuesto, Colombia es un *Estado social de derecho*, en el cual, se busca el mejoramiento del bienestar de los habitantes; partiendo de que no todos ellos cuentan con las mismas condiciones de vida y circunstancias, lo cual requiere de diversas intervenciones sea desde lo económico, social, ambiental y/o político.

Por parte del sistema tributario, éste se reglamenta con el artículo 363 de la CP, el cual define que: “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad” (Const., 2022, art. 363). Respecto a estos principios, la Corte Constitucional sentenció que: “Estos principios constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y, como ha tenido oportunidad de precisarlo esta Corporación, se predicen del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular.” (Sentencia C-643, 2002).

De este modo, al igual que el gasto público, la tributación debe ser eficiente, acompañada de la equidad y la progresividad, es decir, no solo se debe cobrar mayores impuestos a quienes más puedan pagar, sino que también se debe hacer de una forma equitativa teniendo presente las diferencias existentes entre los agentes. La Corte Constitucional ha respaldado estos principios en diferentes instancias⁸.

Así pues, teniendo presente el significado y la priorización del GPS, así como la fundamentación del sistema tributario, se reitera que en Colombia existen la política de Estado y una legislación que favorecen un panorama para la reducción de las desigualdades económicas. Por una parte, el gasto público prioriza el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y su bienestar, mientras que, del otro, se procura la sostenibilidad de dicho gasto público a partir de una recaudación fiscal que tenga en cuenta las diferencias en las capacidades de pago de los contribuyentes.

Aun así, dicho panorama resulta ser exclusivamente normativo. En la realidad, problemas como la corrupción y la mala gestión hacen perder los recursos de funcionamiento del Estado y de gasto

⁸ Por ejemplo: Sentencia C-734, 2002; Sentencia C-643, 2002; Sentencia C-397, 2011 y Sentencia C-278, 2019.

de inversión. Mientras que los vacíos legales, beneficios tributarios, la corrupción y la evasión y elusión deterioran la eficiente, equitativa y progresiva acción impositiva del Estado colombiano.

2.3.3.1 Transferencias.

Antes de 2001 las transferencias se gestionaban en el denominado *Situado fiscal* y, desde 2002, éstas se agruparon en el conocido *Sistema General de Participaciones (SGP)*⁹. Las transferencias se encuentran reglamentadas por los artículos 356 y 367 de la CP y la *Ley 60 de 1993*, los cuales, han tenido modificaciones con Actos Legislativos en 2001 y 2007 (Acto Legislativo 1, 2001; Acto Legislativo 4, 2007). Teniendo presente lo consagrado en la CP, especialmente lo correspondiente al *Estado social de derecho* y la *descentralización*, las transferencias se presentan como una de las principales herramientas para el logro del bienestar de los habitantes, la autonomía territorial y el desarrollo y crecimiento económico. El artículo 356 establece que:

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre. (Const., 2022, art. 356)

A su vez, otra de las principales ‘transferencias’ que reciben las entidades territoriales en el país son las Regalías; las cuales, son los recursos que recibe el Estado colombiano por permitir la explotación de recursos naturales no renovables. Éstas se basan en los artículos 332, 360 y 361 de la CP y se reglamentaron con la *Ley 141 de 1994*, posteriormente, serían reformadas a partir del Acto legislativo 5 de 2011 y la *Ley 1530 de 2012*¹⁰. Para la presente investigación se considerará a las ‘transferencias’ como la agrupación tanto de las transferencias del SGP como de las transferencias provenientes de regalías.

De este modo, por medio de las transferencias, el Estado colombiano y el gobierno nacional gestionan y distribuyen recursos a los territorios (departamentos y municipios) con el fin de que éstos den cumplimiento a lo consagrado en la CP. Además, con las transferencias el gobierno nacional puede llevar a cabo una política redistributiva entre las entidades territoriales, con lo cual, puede contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad económica entre éstos y, a su vez, la de sus habitantes.

2.3.3.2 Descentralización y transferencias.

Se pueden encontrar antecedentes de la descentralización fiscal por ejemplo con la *Ley 14 de 1983*, pero sería con la CP de 1991 que las entidades territoriales serían autónomas y dispondrían de recaudo e ingresos propios. Así como lo establece el artículo 1 de la CP, Colombia es un Estado *descentralizado* y, por ello, como se revisó anteriormente, se ha adoptado un enfoque territorial para la administración pública y de las políticas públicas.

Precisamente, las transferencias son una herramienta que descentraliza la gestión de recursos públicos, ya que éstos son enviados desde el gobierno nacional a los gobiernos locales; los cuales,

⁹ El apéndice A presenta gráficamente la evolución normativa de las transferencias correspondientes al SGP.

¹⁰ El apéndice B presenta gráficamente la evolución normativa de las transferencias correspondientes a regalías.

se hacen cargo de atender las responsabilidades estatales en los territorios. Pero, a su vez, se lleva una relación mutua, en la cual los territorios deben desempeñar una gestión fiscal eficiente; tanto en el gasto como en la recaudación. En ese sentido, se considera esta descentralización como una *descentralización para el desarrollo*, respecto a ello se comentaba que:

Bajo el enfoque de la descentralización para el desarrollo, el proceso no termina con la transferencia sino que comienza con ella. La transferencia no es un fin, sino un medio; un instrumento de política a través del cual se busca inducir una reciprocidad regional o municipal en términos tanto del manejo de los recursos cedidos como de un esfuerzo fiscal propio. (Wiesner, 1992, p. 62)

Así pues, los niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) han tenido diferentes responsabilidades y esquemas de gestión, pero que a su vez se complementan e integran el Estado colombiano en su totalidad. La política fiscal se ha enfocado en la descentralización, a la vez que se fundamenta en la sostenibilidad y en el cumplimiento del mejoramiento de la calidad de vida de la población. Rincón (2018) sintetiza que:

La estructura de gobierno ha evolucionado paulatinamente; a nivel nacional, se ha especializado en el manejo macroeconómico; y por su parte, las entidades territoriales han recuperado un papel importante a nivel local y regional, asumiendo las responsabilidades locales en lo que respecta a la prestación de servicios, pero con especial énfasis en la educación y la salud. (p. 145)

De este modo, se presenta de forma escueta la articulación legal existente en Colombia respecto a la desigualdad económica, el enfoque territorial y la política fiscal. Claramente, se ha prestado énfasis en las transferencias, ya que es el instrumento de interés para la presente investigación. Se tiene entonces que las transferencias han sido un instrumento encaminado a implementar la descentralización y a su vez contribuir a la reducción de las brechas de desigualdad económica entre los territorios del país.

2.4 Recapitulación

Este capítulo presentó las investigaciones y teorías relacionadas al problema de la desigualdad económica. En ese sentido, se abordaron tres secciones: (1) *Antecedentes*, los cuales permitieron tener una primera aproximación a los estudios realizados a nivel nacional e internacional respecto al análisis de la desigualdad económica y que se relacionan con la presente investigación; (2) *Marco teórico*, con el cual se realizó una reconstrucción histórico-teórico del análisis de la desigualdad económica, esto, a partir de un enfoque de economía política y (3) *Marco legal*, el cual expone de forma escueta el panorama normativo (a nivel de Estado, gobiernos y políticas) en Colombia referente a los temas de interés para la investigación.

Así pues, la primera sección expuso algunos casos de estudio de la desigualdad económica a nivel nacional e internacional, dentro de los cuales, hay casos específicos de análisis de la desigualdad económica en el ingreso de los gobiernos subnacionales. Con ello, se mostró la diversidad de enfoques que se pueden emplear para dichos estudios, aplicando diferentes metodologías y teorías a diversos contextos. Se encontró que los estudios actuales emplean principalmente métodos cuantitativos, como el Coeficiente de Gini o la Curva de Lorenz, pero, a su vez, contrastan los resultados de éstos con información cualitativa correspondiente a la teoría económica, el contexto histórico y el panorama político del caso trabajado. Una de las constantes en cada uno de estos

estudios es la política fiscal, la cual, se trabaja desde lo internacional, nacional y local, así como desde el gasto como la tributación.

Para el caso de Colombia, se coincide en que presenta marcadas brechas de desigualdad económica, tanto entre sus habitantes como entre sus territorios. Por ello, se han empleado políticas fiscales de gasto y de recaudación (tributación) que intentan atenuar dichas brechas; por ejemplo, se ha implementado el gasto público social y las transferencias. En todo caso, las cuestiones político-legales siempre están presentes (como la CP, los planes de desarrollo de cada gobierno y la legislación en tema de políticas públicas y política fiscal), esto, ciertamente, a la par de lo encontrado en el *Marco teórico*, develó la necesidad de incorporar la tercera sección, es decir, el *Marco legal*.

Seguidamente, la sección dos presentó la evolución en la historia del pensamiento económico respecto al análisis de la desigualdad económica, evidenciando la importancia que ha cobrado este tema con el paso del tiempo; especialmente desde la segunda mitad del siglo XX. Los aportes de los diferentes autores permitieron la apropiación conceptual, metodológica y teórica del tema, a la vez de brindar sus diferentes visiones y análisis del mismo. Se presentó el enfoque en *economía política* y, en conjunto con la teoría de cada autor, se respaldó la necesidad de abordar las concepciones político-legales para el análisis a realizar en esta investigación.

Los aportes teóricos abarcan desde los economistas *Clásicos* a finales del siglo XVIII hasta los economistas *Contemporáneos* de finales del siglo XX y lo corrido del siglo XXI. En líneas generales, las causas, la medición, las consecuencias y las acciones a tomar en el análisis de la desigualdad económica para cada autor se integran y complementan, mostrando así un panorama complejo; sin embargo, también hay algunas diferencias entre éstos. Entonces, estudiar la desigualdad económica implica estudiar lo político y lo económico, a la par de lo social, cultural e histórico.

Finalmente, como ya se mencionó, el *Marco legal* fue un resultado a partir de identificar lo indispensable que es lo político para el análisis de la desigualdad económica. En consecuencia, se hizo una aproximación a lo que es el Estado, la política territorial, la política fiscal, las transferencias y la descentralización en Colombia con relación a la desigualdad económica. En este ámbito de lo político-legal se reconoció la existencia de un Estado y políticas (territoriales y fiscales) que, al menos en términos normativos, están encaminadas a reducir la desigualdad económica; haciendo un énfasis en la reducción de ésta entre los territorios (departamentos).

Así se constituyó el *Marco de referencia*, con el cual se obtuvo una orientación para entender el problema de estudio y se tienen herramientas y pensamientos teórico-analíticos para ser examinados por los resultados de esta investigación. A continuación, se tratará la *Metodología* a emplear, así como las consideraciones y temas relacionados acerca de ésta y su aplicación.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Alcance y límites de la investigación

La presente investigación trabaja de forma agregada con los 32 departamentos de Colombia y su capital (Bogotá D.C.), es decir, con un total de 33 unidades de análisis¹¹; para el periodo comprendido entre el año 1985 y 2020.

El desarrollo de la investigación tiene dos partes importantes. En la primera, se realiza un análisis bibliográfico y cuantitativo que permite describir la situación de la problemática de la DID en Colombia, así como la política fiscal que se emplea para dicho problema en el contexto nacional y en otras latitudes, haciendo énfasis en las Transferencias. Para ello, se hace uso de diferentes fuentes y cifras que aborden dicho problema, como por ejemplo, lo relacionado con: PIB departamental, demografía, gasto público, transferencias y tributación. Esta parte se desarrolla en el capítulo IV.

En la segunda parte, se profundiza en un análisis cuantitativo que permiten tener una aproximación a la situación de la DID en el país, la estimación del efecto de la política fiscal de transferencias y conocer la dinámica redistributiva del gobierno central. Estas herramientas se detallan en los dos siguientes apartados y se desarrollan en el capítulo V.

También, es fundamental tener presente las limitaciones de la investigación. Como se ha mencionado – y se mencionará – a lo largo del documento, la desigualdad económica es un fenómeno muy complejo, en el cual convergen diferentes variables que la afectan. Igualmente, la desigualdad económica puede ser abordada desde diferentes enfoques (ingreso, riqueza, oportunidades, libertades) y niveles espaciales (mundial, nacional, regional). En ese sentido, la investigación está limitada a revisar la desigualdad económica sólo desde las unidades de análisis mencionadas y las dinámicas de redistribución del gobierno central por medio de las transferencias.

3.2 Método

A nivel general, pero especialmente para la segunda parte, se hizo uso de algunas medidas convencionales en el estudio de la desigualdad, específicamente la *Curva de Lorenz* y el *Coefficiente de Gini*. Además, se aplicó la metodología propuesta por Madrigal y Bueno (2019) para estimar el efecto fiscal redistributivo de las transferencias del gobierno central en la desigualdad y posteriormente el análisis de esta dinámica redistributiva. A continuación, se detallan estas medidas y metodología.

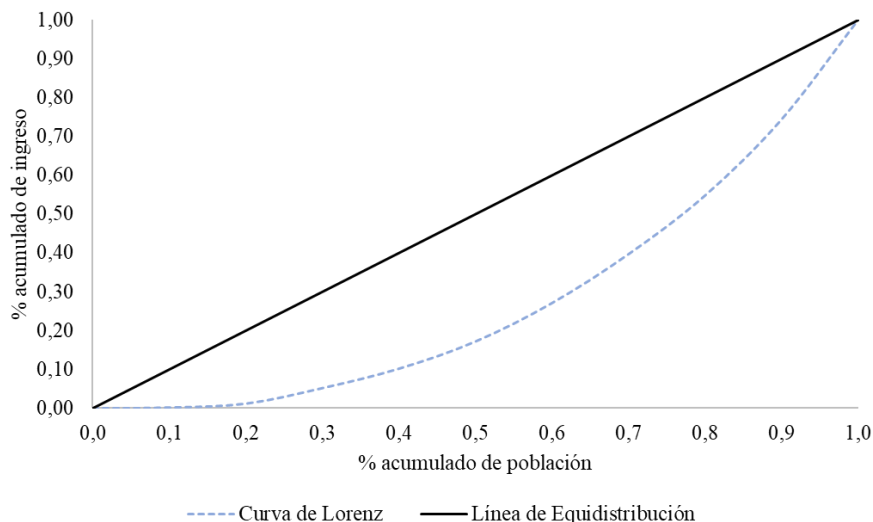
3.2.1 Curva de Lorenz

Max O. Lorenz propuso una representación gráfica de la distribución del ingreso de una población (Lorenz, 1905), esta, es más conocida como la *Curva de Lorenz* (CL). La gráfica presenta en el eje horizontal el acumulado de individuos de la población ordenados de menor a mayor ingreso,

¹¹ Por practicidad, se hará referencia a 33 departamentos, es decir, se considerará a Bogotá D.C. como un departamento más.

mientras que en el eje vertical, se encuentra el ingreso acumulado correspondiente al acumulado de la población (Atuesta, Mancero y Tromben, 2018). Un ejemplo hipotético de la Curva de Lorenz es la figura 5.

Figura 5. Ejemplo de Curva de Lorenz.



Nota. Elaboración propia.

En la gráfica 5 se identifican tres elementos: (1) la curva de Lorenz, la cual se acaba de describir, (2) la línea de equidistribución, que corresponde al caso de una distribución totalmente igualitaria, es decir, a cada porcentaje acumulado de población le corresponde el mismo porcentaje acumulado de ingreso y (3) el área de concentración, la cual es el resultado de las dos curvas. En ese sentido, se interpreta que entre más alejada esté la CL respecto a la de equidistribución, mayor será la concentración y, por ende, la desigualdad en la distribución.

3.2.2 Coeficiente de Gini

El *Coeficiente de Gini* (CG) fue propuesto por Corrado Gini (1914). Este coeficiente tiene aplicaciones para distribuciones desiguales; usualmente, se emplea para la desigualdad en la distribución del ingreso. También se puede relacionar con la CL. A pesar de sus limitaciones, se ha posicionado como una de las medidas sintéticas más usadas en la literatura para estudiar situaciones de desigualdad y concentración (Atkinson, 1970; Stiglitz, 2012; Piketty, 2014 y 2015; Milanovic, 2017).

El CG se expresa en valores entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a una perfecta igualdad y 1 una perfecta desigualdad. Por su parte, el *Índice de Gini*, es la expresión del CG multiplicado por 100, es decir, oscila entre el mínimo de 0 y el máximo de 100; aun así, su interpretación no cambia. De este modo, si el valor se acerca a 0, esto equivale en la CL a acercarse a la línea de equidistribución, mientras si el valor tiende a 1, entonces se aleja de dicha línea y se acrecienta el área de concentración. Gini (1914) expone la siguiente fórmula para su coeficiente (ecuación 1):

$$CG = \frac{1}{2\mu} \left[\frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|}{n^2} \right] \quad (1)$$

Por su parte, Cont y Porto (2017 y 2019), estudiando la desigualdad regional en Argentina, proponen la siguiente fórmula para calcular el CG en unidades territoriales¹² (ecuación 2).

$$CG = 1 + \frac{1}{I} - 2 \sum_{i=1}^I \frac{(I + 1 - i)y_i}{I^2 y^P} \quad (2)$$

en donde I hace referencia a los cuantiles que se aplicarán, i el cuantil correspondiente, y_i es el ingreso del cuantil respectivo y y^P el ingreso promedio. Con base a esta fórmula se realizaron los cálculos de los CG a lo largo de este trabajo. También, siempre que sea un CG correspondiente a la DID en Colombia, se hará uso de las cifras anuales de proyecciones poblacionales por departamento calculadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2020) a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018.

3.2.3 Política fiscal redistributiva

El análisis de las políticas fiscales para atacar la desigualdad económica se puede orientar desde los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental o municipal)¹³ y desde diferentes herramientas (gasto público, transferencias, impuestos). Esta investigación aplica la propuesta metodológica usada por Madrigal y Bueno (2019), pero sin utilizar los niveles del gobierno nacional y municipal, sino nacional y departamental. El objetivo de ésta es estimar el Poder Redistributivo del Gobierno Central (PRGC) en la DID.

Entonces, los autores trabajan “la variación del coeficiente de Gini antes y después de las transferencias para evaluar su efecto en la desigualdad interregional” (Madrigal y Bueno, 2019, p. 8). Para ello, Madrigal y Bueno (2019) parten de las siguientes variables:

- a. *Ingreso inicial* de los municipios, el cual incluye ingresos tributarios.
- b. *Ingreso final* de los municipios, el cual es la suma de las transferencias al *ingreso inicial*.

Con éstas, proceden a estimar la desigualdad:

- c. *Desigualdad inicial* (DI), la cual es el CG para el *ingreso inicial*.
- d. *Desigualdad final* (DF), la cual es el CG para el *ingreso final*.

Como resultado de ello, construyen tres indicadores clave:

1. *Poder Redistributivo del Gobierno Central* (PRGC), el cual es estimado con la siguiente fórmula (ecuación 3):

$$PRGC = DF - DI \quad (3)$$

¹² Se consideran como equivalentes regional y territorial, haciendo referencia a los gobiernos subnacionales (departamentos) y las políticas descentralizadas.

¹³ Se consideran como equivalentes Gobierno Central y Gobierno Nacional.

O lo que es lo mismo (ecuación 4):

$$PRGC = CG \text{ ingreso final} - CG \text{ ingreso inicial} \quad (4)$$

Si el resultado del PRGC es negativo, significa que la acción fiscal del gobierno central, por medio de las transferencias, contribuyó a la reducción de la desigualdad del ingreso. Y, para analizar la gestión territorial, se elaboran:

2. *Cociente de ingresos tributarios* (CIT), el cual es calculado con la siguiente fórmula (ecuación 5):

$$CIT = \frac{\text{Ingresos tributarios}}{\text{Ingresos totales}} \quad (5)$$

3. *Cociente de dependencia* (CD), el cual es calculado con la siguiente fórmula (ecuación 6):

$$CD = \frac{\text{Transferencias}}{\text{Ingresos totales}} \quad (6)$$

Así pues, los autores realizan un análisis tanto para la acción del gobierno central como de las gestiones de los gobiernos territoriales, lo cual es oportuno para el desarrollo de la investigación, en donde se ha recalcado la complejidad del fenómeno de la desigualdad y la importancia de atenderla desde diferentes frentes.

3.3 Fuente de los datos, variables e indicadores

En lo que respecta a las fuentes de información empleadas para la investigación, principalmente se utilizan datos provistos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), así como también, en menor medida, otras fuentes como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En consecuencia, para poder llevar a cabo la metodología presentada en el apartado anterior, se realizarán los cálculos a partir de los datos reportados por los departamentos en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT), el cual, es el “Sistema de Información que publica los datos reportados por las entidades territoriales en las categorías del Formulario Único Territorial a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública y generada por la Contaduría General de La Nación.” (DNP, s.f.a, párr. 42)

Específicamente, se hará uso de las Operaciones Efectivas de Caja (OEC), las cuales “Son las transacciones de ingresos efectivamente recaudados o desembolsados y pagos realizados, sobre los cuales se mide el déficit fiscal y las necesidades de financiamiento del Sector Público No Financiero, SPNF.” (DNP, s.f.b, párr. 23). Los datos de las OEC corresponden a lo que efectivamente tronzaron los niveles de gobierno territorial (departamentos y municipios). De este modo, las variables que contempla la investigación se consignan en la tabla 2.

Tabla 2. Variables usadas e indicadores a elaborar.

Variable	Descripción	Fuente
Ingreso inicial	Corresponde a los ingresos de cada departamento para un año dado. Se construye a partir de la suma de los siguientes rubros de las OEC: 1. Ingresos tributarios 2. Ingresos no tributarios 3. Cofinanciación 4. Otros ingresos de capital	DNP (SISFUT-OEC, 2022)
Transferencias	Corresponde a los ingresos <i>transferidos</i> a los departamentos desde el Gobierno Nacional para un año dado. Se construye a partir de la suma de los siguientes rubros de las OEC: 1. Transferencias corrientes 2. Transferencias nacionales 3. Regalías	
Ingreso final	Corresponde a la suma del <i>Ingreso inicial</i> con las <i>Transferencias</i> .	
Población	Para el cálculo de los CG, se emplearán las cifras de proyecciones poblacionales por departamento para cada año.	DANE (2020)
Indicador	Descripción	Fuente
Desigualdad inicial (DI)	Corresponde al cálculo del CG para la distribución del <i>Ingreso inicial</i> de los departamentos para un año dado.	Cálculos propios
Desigualdad final (DF)	Corresponde al cálculo del CG para la distribución del <i>Ingreso final</i> de los departamentos para un año dado.	
Poder Redistributivo del Gobierno Central (PRGC)	Corresponde a la resta de <i>DF</i> menos <i>DI</i> .	
Cociente de Ingresos Tributarios (CIT)	Corresponde al cociente entre los <i>Ingresos tributarios</i> y el <i>Ingreso final</i> .	
Cociente de Dependencia (CD)	Corresponde al cociente entre las <i>Transferencias</i> y el <i>Ingreso final</i> .	

Nota. Elaboración propia.

Finalmente, de forma independiente a la metodología propuesta por Madrigal y Bueno (2019), se realizará una estimación para conocer la dinámica redistributiva (PRGC) en el ingreso de los departamentos de Colombia a partir de la política fiscal de transferencias. Específicamente, a través de un modelo VAR y una función de impulso-respuesta, se busca observar el

comportamiento del modelo cuando la variable PRGC es la variable dependiente. El procesamiento de los datos se llevó a cabo en el software RStudio versión 4.0.5.

En ese sentido, es importante tener presente la naturaleza de los datos recolectados y los indicadores calculados. Para ello, se construyó una base con una estructura de datos de series de tiempo con una frecuencia anual, la cual cuenta con tres variables: *Poder Redistributivo del Gobierno Central* (PRGC), el agregado del *Cociente de Ingresos Tributarios* (CIT) y el agregado del *Cociente de Dependencia* (CD)¹⁴; esto, para el periodo de 1985-2020, equivalente a 36 periodos. Así pues, en un primer momento, se ajustará un modelo de Vectores Autorregresivos (VAR) reducido; este tipo de modelo considera que:

Utilizamos un modelo del tipo vector autorregresivo (VAR) cuando queremos caracterizar las interacciones simultáneas entre un grupo de variable. Un VAR es un modelo de ecuaciones simultáneas formado por un sistema de ecuaciones de forma reducida sin restringir. Que sean ecuaciones de forma reducida quiere decir que los valores contemporáneos de las variables del modelo no aparecen como variables explicativas en ninguna de las ecuaciones. Por el contrario, el conjunto de variables explicativas de cada ecuación está constituido por un bloque de retardos de cada una de las variables del modelo. (Novales, 2017, p. 2)

De esa manera, según Pfaff (2008) “En su forma básica, un VAR consiste en un conjunto de K variables endógenas $y_t = (y_{1t}, \dots, y_{kt}, \dots, y_{Kt})$ para $k = 1, \dots, K$. El proceso VAR(p) se denota entonces como: (p. 2)” (ecuación 7)

$$y_t = A_1 y_{t-1} + \dots + A_p y_{t-p} + u_t \quad (7)$$

En donde: “ A_i son (K x K) matrices de los coeficientes para $i = 1 \dots, p$ y u_t son procesos K-dimensionales con $E(u_t) = 0$ y la matriz de covarianza positiva invariante en el tiempo $E(u_t u_t^T) = \Sigma_u$ (ruido blanco).” (Pfaff, 2008, p. 2)

Seguidamente, una vez estimado y evaluado el modelo se puede calcular la función de *impulso-respuesta*; las cuales, “rastrear el impacto dinámico en un sistema de un "choque" o cambio en una entrada.” (Aptech Blog, 2022). Así pues, para alcanzar el objetivo mencionado, se analizará puntualmente la posible respuesta de PRGC ante un impulso de las variables CIT y CD. Además, se puede realizar la *descomposición de la varianza del error de pronóstico*, la cual:

(...) separa la varianza del error de pronóstico en proporciones atribuidas a cada variable en el modelo. Intuitivamente, esta medida nos ayuda a juzgar cuánto impacto tiene una variable sobre otra variable en el modelo VAR y cuán entrelazadas están las dinámicas de nuestras variables. (Aptech Blog, 2021)

En resumen, esta metodología permite conocer la dinámica redistributiva en el ingreso de los departamentos de Colombia. Para ello, tiene en cuenta el poder de la política fiscal redistributiva de transferencias y su relación con la capacidad de obtención de recursos propios por parte de los departamentos (CIT), así como la dependencia de éstos a las transferencias (CD).

¹⁴ El valor agregado de estas variables se explicará y presentará en el capítulo V.

Además, se realiza una triangulación de la información. Es decir, los resultados obtenidos con la aplicación de la metodología se contrastan con lo expuesto en el capítulo anterior (*Marco de referencia*) a la par de un análisis propio. Con ello, se realiza un estudio de la Desigualdad del Ingreso de los Departamentos (DID) de Colombia, el cual abarca las consideraciones de teoría económica relevantes respecto a la desigualdad, en conjunto, con las condiciones y evolución de la DID en el país y la política de transferencias. Como resultado, esto permitirá entender y analizar las brechas de DID a nivel nacional, con lo cual, se pueden proponer líneas alternativas para el mejoramiento de la política fiscal redistributiva (especialmente, de transferencias) y la reducción de las brechas de desigualdad en el ingreso de los departamentos. Esto se desarrollará en el capítulo V y VI.

CAPÍTULO IV: EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA

4.1 La desigualdad económica actualmente

La desigualdad se ha constituido como un problema de gran relevancia y atención por parte de la sociedad, convirtiéndose en uno de los más importantes desafíos a afrontar actualmente. Además, la problemática de la desigualdad se presenta de múltiples maneras, a veces de forma transversal y estructural, encontrándose desigualdades económicas (como en el ingreso y la riqueza), pero también sociales y políticas (como las de género, raza, etnia, derechos y libertades).

En ese sentido, se concibe como un tema persistente en la sociedad en su conjunto y que, debido a su complejidad, ha sido abordado de manera multidisciplinaria. Charles Tilly (2000) presenta el análisis de la desigualdad como un problema profundo, de ahí que sea necesario revisarla desde las relaciones y vínculos sociales, en donde se presentan distintas categorizaciones desiguales (como el género, la nacionalidad o el nivel socioeconómico), y cómo de estas relaciones se desprende un panorama que divide y estandariza la sociedad a partir de la desigualdad; la cual, genera explotación y limitación de oportunidades.

Así pues, Piketty (2014) resalta la multiplicidad de causas, actores y discusiones involucradas en la problemática de la desigualdad, por lo cual, ésta debe ser abordada de forma transversal y multidisciplinaria; su análisis no se puede limitar a un reduccionismo económico de indicadores y cifras. Por esa razón, los estudios de Piketty se desenvuelven de forma cualitativa y cuantitativa, presentando conocimientos históricos, filosóficos, sociales y políticos. En consecuencia, Piketty afirma que:

La Historia de las desigualdades depende de las representaciones que se hacen de los actores económicos, políticos y sociales, de lo que es justo y de lo que no lo es, de las relaciones de fuerza entre esos actores y de las elecciones colectivas que resultan de ello; es el producto conjunto de todos los actores interesados. (Piketty, 2014, p. 36)

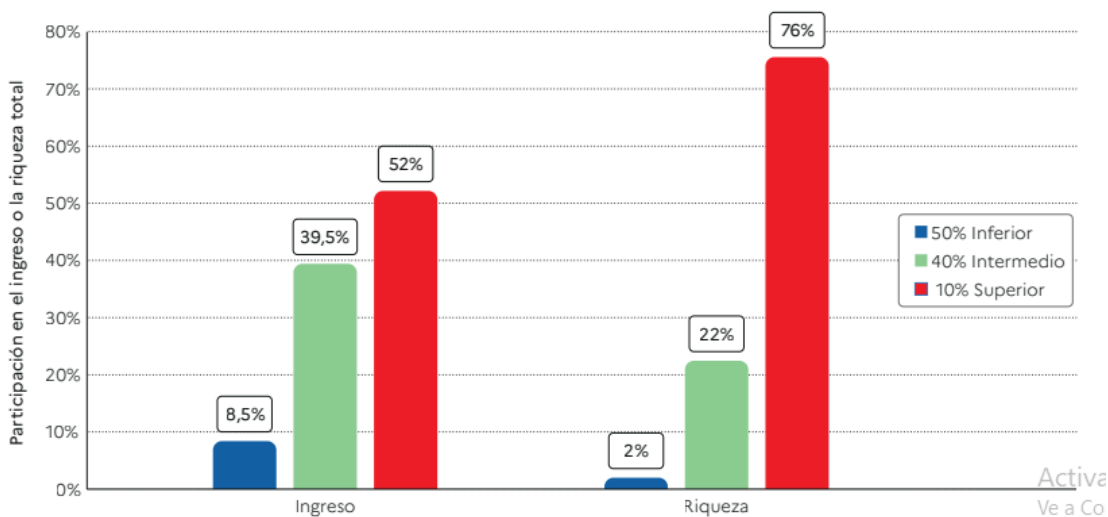
La firma *Credit Suisse*, a partir de sus informes anuales de riqueza, calcula que en el 2018 el 82% de la riqueza creada terminó en el 1% más rico de la población mundial, mientras que la mitad más pobre no recibió nada (Credit Suisse, 2018). Igualmente, esta empresa afirma que el 45,8% de la riqueza del 2021 se concentra en el 1,1% de población más rica y, en contraste, el 55% de la

población ubicados en la parte baja de la distribución solo perciben 1,3% de la riqueza mundial (Credit Suisse, 2021). Por su parte, Oxfam (2020) presenta que los 2153 milmillonarios del mundo poseen una riqueza superior a la de un 60% de la población, es decir, unos 4600 millones de personas.

Es por ello que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su *Informe Social Mundial 2020: la desigualdad en un mundo en rápida transformación* (2020), destaca que la desigualdad en los ingresos y la riqueza se ha concentrado aún más en los últimos años, así como el poder e influencia de estos grupos privilegiados en los gobiernos. De este modo, la desigualdad ha generado un ambiente que obstruye el desarrollo de las sociedades y acentúa su división, trayendo consigo una constante inestabilidad política y malestar social.

Recientemente, el World Inequality Lab (WIL) publicó su *Informe sobre la desigualdad global* (2022), en el cual resalta diversos puntos, entre ellos, la importancia de que la información referente a la desigualdad sea de *acceso abierto, transparente y confiable*, con lo cual se constituya como un *bien público mundial*. En línea con ello, destaca que la desigualdad mundial de ingresos y riqueza ha aumentado, especialmente ésta última. El reporte indica que para el 2021 el 10% más rico de la población mundial recibía el 52% del ingreso, mientras que la mitad más pobre de la población ganaba solo el 8,5% y apenas poseía el 2% del total de la riqueza mundial, esto, en contraste con el 10% más rico que amasaba el 76% de toda la riqueza (WIL, 2022). Lo anterior, se observa a detalle en la figura 6.

Figura 6. Desigualdad mundial de ingresos y riqueza, 2021.



Nota. Extraído de World Inequality Lab (2022).

Además, el WIL (2022) describe que la desigualdad siempre es una elección política y que no es inevitable, recalcando que la desigualdad económica ha aumentado más dentro de los países que entre países; con lo cual, se presenta también un fenómeno espacial y la necesidad de un enfoque territorial para el análisis de la desigualdad. El WIL afirma que:

Al mismo tiempo, las desigualdades aumentaron significativamente dentro de los países. La brecha entre los ingresos promedio del 10% superior y el 50% inferior de las personas dentro de los países casi se ha duplicado, de 8,5 veces a 15 veces. (2022, p. 5)

Ante dicho panorama, se han creado y desarrollado acciones para atender y paliar los efectos de la desigualdad económica (así como otras problemáticas sociales, políticas y ambientales) a partir de la cooperación entre distintos actores: la sociedad civil, los Estados y sus gobiernos, el sector privado y organizaciones e instituciones supranacionales; todo, impulsado desde la pluralidad, diversidad y democracia. El resultado de esas cooperaciones han sido iniciativas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000-2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015-2030); los cuales contemplan la necesidad de abordar y dar solución a problemáticas como el hambre, la pobreza y la desigualdad, entre otras.

Asimismo, como se expuso en el *Marco de referencia*, se ha reconocido el papel que desempeña la política fiscal como herramienta para intervenir en la economía y, a su vez, reducir la desigualdad; mas específicamente para la desigualdad económica. Así pues, para el *Center for Economic and Social Rights* (2017), uno de los roles principales de la política fiscal debe estar encaminado a reducir las desigualdades socioeconómicas y darle cumplimiento a los derechos humanos. De esta manera, la política fiscal no solo contribuye al desarrollo económico sino también al social, generando oportunidades equitativas para los ciudadanos y los territorios por medio de la redistribución de los ingresos y la riqueza, las transferencias, los sistemas tributarios y el gasto público que hace cada gobierno.

En consecuencia, a nivel global el WIL (2022) hace un llamado a una mayor e indispensable intervención por parte del sector público y sus instituciones. Principalmente, advierte que no es posible enfrentar los desafíos que presenta este siglo sin antes implementar una política fiscal más progresiva y redistributiva con los ingresos y la riqueza, en simultáneo con la necesidad de combatir la corrupción, la elusión y evasión fiscal.

De este modo, la desigualdad económica se posiciona como una de las problemáticas más apremiantes para la sociedad en su conjunto (desde lo mundial, hasta lo nacional y local, así como desde lo económico hasta lo político), ya que los niveles actuales de la misma están poniendo en riesgo el bienestar de la población, la cohesión social, las instituciones, la democracia y el crecimiento y desarrollo económico. En consecuencia, el estudio de la desigualdad es fundamental para poder entenderla y proponer soluciones eficientes para ésta, las cuales, hasta el momento, se centran en políticas fiscales de redistribución e inversión en bienestar social.

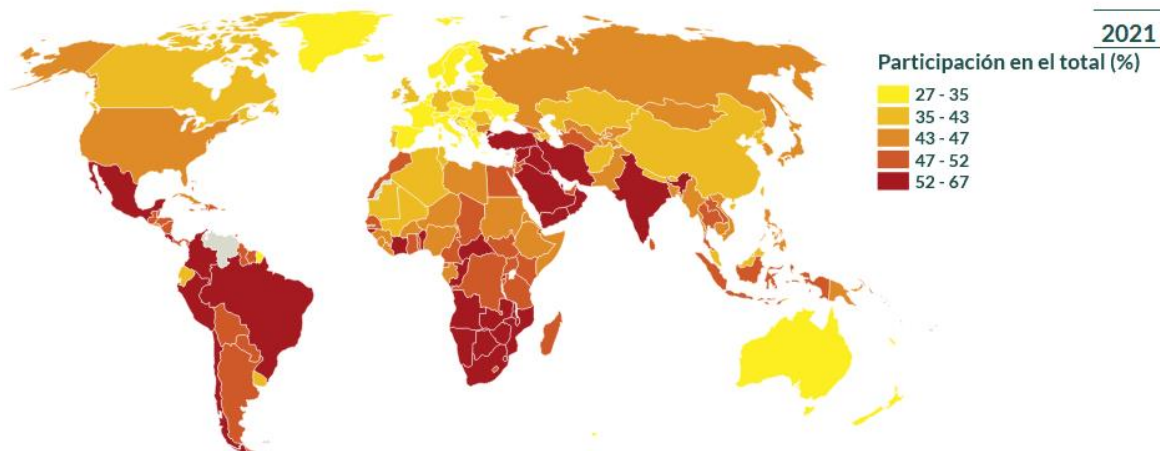
4.2 La desigualdad económica y la desigualdad económica del ingreso de los gobiernos subnacionales en el contexto internacional

4.2.1 Breve revisión a la desigualdad económica en la OCDE, América Latina y el Caribe

La desigualdad económica es uno de los grandes problemas en la edad contemporánea. Se presenta de forma heterogénea, dependiendo de la región o el país que se estudie, así como del enfoque que se le aplique. Según el WIL (2022), en los últimos años las brechas en la desigualdad del ingreso han aumentado (figura 7); cada vez las personas de mayores ingresos captan una mayor porción

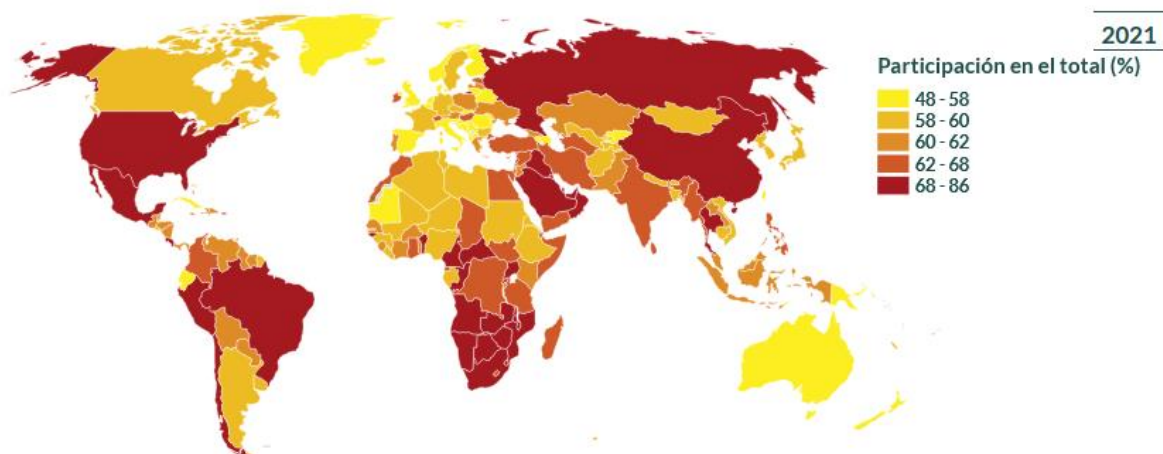
de éstos. Sin embargo, es aún más alarmante la desigualdad en la distribución de la riqueza (figura 8), la cual, está aún más concentrada.

Figura 7. Participación del top 10% superior en la distribución del ingreso, 2021.



Nota. Extraído de World Inequality Database (2022a).

Figura 8. Participación del top 10% superior en la distribución de la riqueza, 2021.

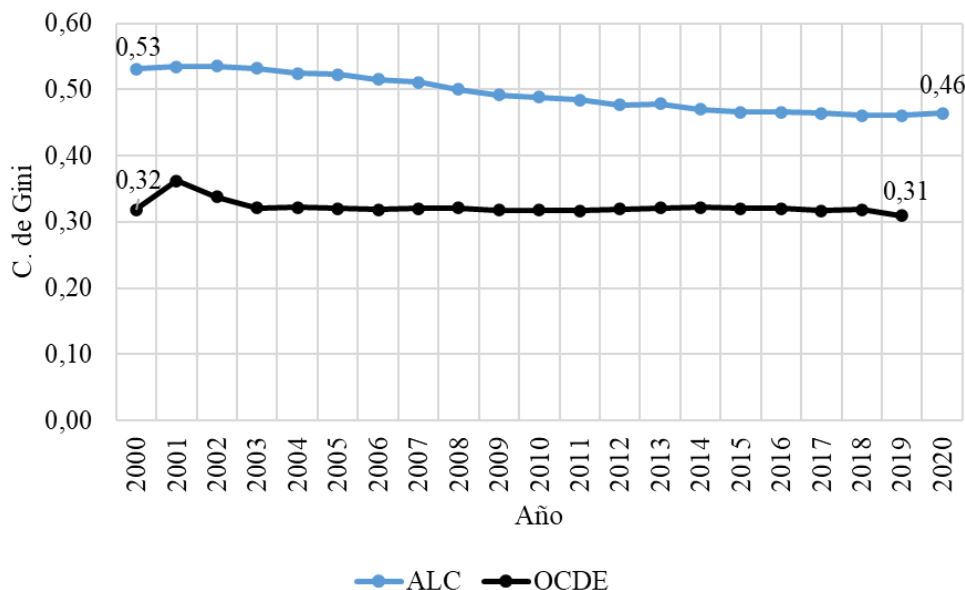


Nota. Extraído de World Inequality Database (2022b).

A nivel mundial, América Latina y el Caribe (ALC) es una de las regiones con mayores brechas de desigualdad económica. Esto se puede evidenciar, como lo muestra la figura 9¹⁵, al compararla con países de la OCDE, en donde en promedio el CG es de 0,32 (2000-2019) y en ALC de 0,49 (2000-2020).

¹⁵ Para el caso de la OCDE, las cifras corresponden a un conjunto de 27 países y no en todos se cuenta con disponibilidad de datos para todo el periodo de referencia. En ese sentido, se puede consultar el apéndice C para tener mayor claridad respecto a dichas cifras.

Figura 9. Coeficiente de Gini promedio para América Latina y el Caribe (ALC) y la OCDE, 2000-2020.



Nota. Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2022) y CEPAL (2022).

La desigualdad en el ingreso en ALC se ha logrado reducir, a diferencia de la OCDE que se ha mantenido estable, principalmente, a causa de las dinámicas económicas regionales y mundiales de la primera década del siglo XXI. En ese sentido, como lo menciona Busso y Messina (2020), el auge de las materias primas en ese periodo benefició a la región en al menos dos sentidos: (1) incrementaron los ingresos de los Estados y, con ello, su capacidad para financiar programas de bienestar social y crecimiento económico y (2) se benefició la mano de obra no cualificada y se logró una mayor movilidad social (aumentando la clase media), reduciendo así la pobreza y las brechas de desigualdad. No obstante, pese a estos logros, los cuales se estancaron e incluso en algunos casos se han revertido, la desigualdad económica en la distribución del ingreso continúa siendo alta en ALC.

Igualmente, la región presenta otras grandes brechas de desigualdad, las cuales no solo están relacionadas con el ámbito económico, sino también político, social, ambiental y territorial. En algunos casos, todas éstas pueden estar correlacionadas entre sí, lo cual conlleva que el problema sea más complejo, pero que también, las soluciones puedan atender diferentes aspectos en simultáneo. De este modo, Busso y Messina comenta que:

Además, las marcadas diferencias en materia de ingresos representan apenas una de las diversas formas de desigualdad que socavan la cohesión social y el sentido de pertenencia a algo más grande que uno mismo. El género, la raza y la etnicidad, al igual que los ingresos, son poderosos determinantes del acceso a la atención de la salud, la educación, el empleo y el sistema legal. (2020, p. XVIII)

Por su parte, la OCDE presenta una menor brecha de desigualdad económica y mayor bienestar social en sus países, lo cual, consideran Busso y Messina (2020), corresponde a un sistema de pensiones como un sistema redistributivo, un eficiente gasto social y una fiscalización con bajos

niveles de evasión y fraude. Claramente, además, hacen parte de esta organización países con una historia de crecimiento económico y avance tecnológico más amplia que la región latinoamericana, lo cual, ciertamente, influye en el desarrollo económico, las instituciones y el bienestar de la población. En consecuencia, Busso y Messina plantean que:

(...) una diferencia crucial entre América Latina y un grupo de países de la OCDE-UE, a saber, la intensidad de la redistribución del ingreso. A través de los impuestos y el gasto público, América Latina reduce la desigualdad en menos del 5%, y la OCDE-UE la reduce en un 38%. Por lo tanto, los gobiernos de América Latina son ocho veces menos efectivos que sus contrapartes de la OCDE y la UE en materia de reducción de la desigualdad. (2020, p. 13)

Como se expuso en el *Marco teórico*, este panorama de desigualdad económica mundial ha sido el foco en la literatura de este tópico en los años recientes. Las políticas de los Estados y gobiernos (especialmente las fiscales), la desregulación de los mercados, las crisis económicas, los desbalances en el comercio internacional, la globalización, las instituciones y las ideologías, son, usualmente, algunas de las causas de la desigualdad económica que postulan los analistas.

4.2.2 Desigualdad económica del ingreso de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe

En ALC se presenta altos niveles de desigualdad económica entre países, pero, también dentro de éstos. A nivel interregional (dentro de cada país), también existen marcadas brechas de desigualdad económica entre unidades administrativas-territoriales, como los gobiernos subnacionales, y entre las poblaciones de cada uno de éstos; es decir, las disparidades se presentan tanto entre hogares como entre regiones. Es por ello, que Busso y Messina afirman que:

Pese a que existen considerables diferencias entre regiones, las fronteras regionales juegan un rol limitado en las diferencias agregadas de ingreso per cápita entre hogares y de salarios entre trabajadores. La desigualdad al interior de las regiones es muy superior a la desigualdad interregional en ingreso per cápita y salarios. Este resultado general rige tanto en países muy centralizados como en aquellos con estructuras más descentralizadas (por ejemplo, en los países con un sistema federal). (2020, p. 76)

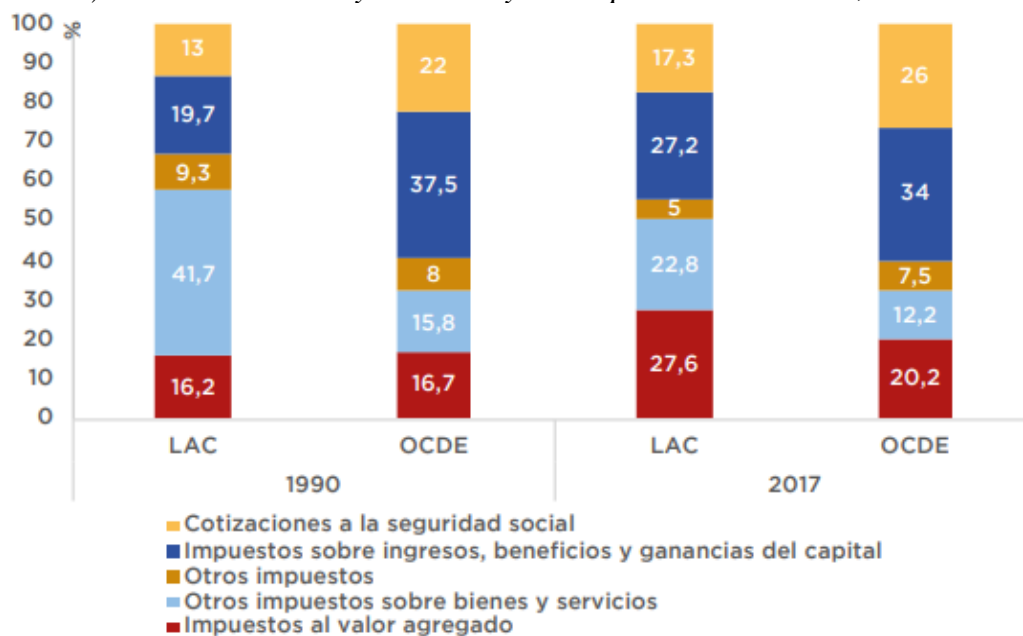
A su vez, como ya se ha expuesto, la región presenta también diferentes tipos de brechas de desigualdad, las cuales no están exclusivamente relacionadas con el aspecto económico. Por ejemplo, existen diferencias significativas entre las áreas urbanas y las rurales en materia de infraestructura y acceso a bienes y servicios, así como entre diferentes comunidades diversas (de cultura, géneros y etnias). En consecuencia, ALC en 2018 tuvo un Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁶ de 0,759, que al ajustarlo por desigualdad pasa a ser de 0,589 (UNdata, 2021).

Como lo afirma la teoría y diferentes instituciones supranacionales, la política fiscal es la principal política económica que utilizan los Estados y gobiernos para reducir las brechas socioeconómicas entre la población y los territorios, así como para financiarse y gestionar programas y políticas que aporten a disminuir éstas mismas brechas.

¹⁶ Este Índice intenta estimar que tan *desarrollado* es un país o región, para lo cual analiza la esperanza de vida, la educación y los ingresos per cápita en el mismo.

Al comparar la estructura impositiva de ALC con la OCDE (figura 10), se encuentra que recientemente (2017) la principal fuente de ingresos tributarios son los *impuestos al valor agregado* y los *impuestos sobre ingresos, beneficios y ganancias del capital*, respectivamente. En el caso de ALC se observa como se ha concentrado un mayor esfuerzo recaudatorio a partir de impuestos indirectos (como el del valor agregado), mientras que impuestos directos (como a los ingresos o la riqueza) también han aumentado su recaudación pero en menor medida. Así pues, Busso y Messina (2020) reflexionan que “Algunos países en América Latina han hecho grandes esfuerzos mediante reformas tributarias para que los impuestos sean más redistributivos, procurando aumentar la recaudación tributaria a través de impuestos más directos.” (p. 304). Por parte de la OCDE, el panorama es inverso, se ha aumentado el recuado en impuestos indirectos y se ha disminuido en impuestos directos.

Figura 10. Estructura impositiva (como porcentaje de los ingresos tributarios totales) en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE, 2017.



Nota. Extraído de Busso y Messina (2020).

Estas cifras reflejan lo argumentado en el *Marco teórico* por parte de los economistas *contemporáneos*, los cuales señalan que, en los últimos años, las economías más desarrolladas (como la OCDE) han reducido las cargas tributarias en los más ricos; tanto en términos de ingreso como de riqueza. A la par, han subsanado esta reducción de ingresos por medio de impuestos indirectos, los cuales, pueden llegar a ser incluso regresivos, afectando así los grupos poblacionales menos favorecidos. Igualmente, para las economías menos desarrolladas, en este caso ALC, han recomendado mayores niveles impositivos por medio de impuestos directos. Todo este proceso, argumentan, ha sido impulsado desde las lógicas del neoliberalismo y la globalización, trayendo consigo el aumento de la desigualdad económica en todo el mundo.

Dentro de la política fiscal existen numerosas herramientas enfocadas en llevar a cabo una reducción de las desigualdades, sin embargo, el presente trabajo se centra exclusivamente en las Transferencias; puntualmente, las que realizan los gobiernos nacionales (centrales) a gobiernos

subnacionales o regionales. Estas Transferencias son una de las principales herramientas redistributivas que utilizan los gobiernos a fin de reducir la desigualdad económica entre regiones por medio de los gobiernos subnacionales (Bonet y Galvis, 2016; Busso y Messina, 2020; y Radics, Vázquez, Pérez y Ruelas, 2022).

Al revisar la tabla 3, se encuentra que los ingresos promedio de los gobiernos subnacionales intermedios (como los departamentos en Colombia) de ALC son del 7,6% del PIB, de éste, 3,5 son ingresos propios y 4,1 transferencias. En palabras, en promedio, los gobiernos intermedios son más dependientes del gobierno central con sus transferencias, que independientes a partir de sus ingresos propios.

Tabla 3. América Latina (15 países): composición del ingreso subnacional, promedio 2015-2019 (como porcentaje del PIB). Gobiernos intermedios.

País	Ingresos totales	Ingresos propios		Transferencias
		Tributarios	No tributarios	
Argentina	16,5	5,2	2,7	8,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,6	0,0	0,1	2,5
Brasil	12,8	8,0	2,0	2,8
Colombia	4,7	0,8	1,8	2,1
México	9,6	0,7	0,9	8,1
Perú	4,0	0,0	0,1	3,9
Uruguay	3,2	1,6	0,7	1,0
Promedio	7,6	2,3	1,2	4,1
Máximo	16,5	8,0	2,7	8,6
Mediana	4,7	0,8	0,9	2,8
Mínimo	2,6	0,0	0,1	1,0

Nota. Elaboración propia a partir de Radics, Vázquez, Pérez y Ruelas (2022).

En la tabla 4 se presentan las *transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno* que realiza el gobierno central en algunos países de ALC. En promedio, este rubro es de un 9,14% del gasto total; los casos con mayor gasto en transferencias son Cuba, México y Brasil, con un 29,6%, 18,64% y 12,2%, respectivamente. En comparación, El Salvador (2,74%), Colombia (2,67%) y Uruguay (2,46%) son los que menos gastan en este rubro.

Tabla 4. *Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno, como porcentaje del gasto total del gobierno central.*

Periodo	País	Promedio %
1995-2020	Brasil	12,20%
2000-2019	Colombia	2,67%
2002-2011	Cuba	29,60%
2002-2020	El Salvador	2,74%
2000-2006	Honduras	10,79%
2003-2004	Jamaica	9,51%
1999-2020	México	18,64%
1998-2020	Nicaragua	3,35%
2008-2012	Paraguay	3,14%
1990-2002;2004-2020	República Dominicana	3,86%
2017-2020	Trinidad y Tobago	10,76%
1999-2020	Uruguay	2,46%
-	Promedio	9,14%

Nota. Elaboración propia a partir de CEPAL (2021).

En comparación, la tabla 5 muestra que, en promedio, la OCDE destina un 11,23% para éste mismo gasto de transferencias; o sea, una diferencia de 2,09 puntos porcentuales respecto a ALC. De este grupo de países, España (51,58%), Bélgica (51,36%) y Lituania (34,53%) son quienes mayor gasto promedio emplean para transferencias, mientras que Letonia (1,15%), Irlanda (1,09%) y República Checa (0,13%) los que menos.

Tabla 5. *Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno, como porcentaje del gasto total del gobierno central, 2015-2020.*

País	% Promedio	País	% Promedio
Australia	1,71%	Letonia	1,15%
Bélgica	51,36%	Lituania**	34,53%
República Checa	0,13%	Luxemburgo	6,06%
Dinamarca	17,23%	Países Bajos	16,94%
Estonia	13,43%	Noruega	13,74%
Finlandia	7,02%	Polonia	2,81%
Francia	9,32%	Portugal	17,68%
Grecia	31,38%	Eslovaquia	8,80%
Hungría	2,30%	España	51,58%
Islandia	2,67%	Suecia	17,02%
Irlanda	1,09%	Suiza	10,58%
Israel*	1,28%	Reino Unido	1,80%
Italia	7,11%	OCDE	11,23%

*Para el caso de Israel se tienen datos de 2015-2019.

**Para el caso de Lituania se tienen datos de 2016-2020.

Nota. Elaboración propia a partir de OCDE (2022).

De este modo, las transferencias se configuran como una de las herramientas redistributivas de los gobiernos centrales para reducir las brechas de desigualdad económica dentro de los países.

Además, a nivel institucional y de gestión ALC se encuentra por atrás de los países de la OCDE, en los cuales, la eficiencia fiscal del gobierno central y los gobiernos subnacionales es mayor; tanto en la recaudación como en el gasto. En consecuencia, las disparidades entre regiones y gobiernos subnacionales no radican exclusivamente en las condiciones económicas de los mismos y las dinámicas de mercado, sino que, también, en la presencia y capacidad institucional de los mismos. Así pues, Radics, et al., plantean que:

Por último, América Latina y el Caribe también se caracteriza por una gran desigualdad económica a nivel territorial: la razón del ingreso per cápita de las regiones más ricas respecto de las más pobres es, en promedio, el doble que en los países de la OCDE. Esta mayor desigualdad económica se refleja asimismo en la capacidad de generar ingresos fiscales. En promedio, la diferencia entre el 10% de los gobiernos intermedios de América Latina y el Caribe con mayor recaudación de impuestos per cápita y el 10% con menor recaudación es cuatro veces superior a la observada en los países de la OCDE, diferencia que, como se explica más adelante, se compensa solo parcialmente mediante las transferencias intergubernamentales (2022, p. 17).

En ese sentido, este es uno de los mayores retos para ALC en materia de desigualdad económica del ingreso y transferencias entre los diferentes niveles de gobierno. Por ello, Busso y Messina (2020) resaltan la importancia de que dichas transferencias en ALC tengan presente y evalúen las necesidades de los territorios, así como su capacidad de autogestión y uso de los recursos, a fin de obtener mayor eficiencia, calidad y sostenibilidad. Con ello, se logra mejorar la capacidad institucional en todos los niveles de gobierno y reducir las brechas de desigualdad entre regiones.

Además, actualmente, la pandemia del Covid-19 trajo consigo grandes retos para la gestión gubernamental y sus finanzas, en donde especialmente se vieron afectados los gobiernos subnacionales. Respecto a ello, Radics, et al., consideran que:

Para los gobiernos subnacionales, la pandemia se tradujo en el deterioro de las finanzas públicas, el aumento de la dependencia de las transferencias y la reducción del espacio fiscal para endeudarse, en un contexto de crecientes desigualdades territoriales. Además, evidenció la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental para responder con mayor eficiencia y claridad de funciones a futuras emergencias. (2022, p. 44)

En consecuencia, la pandemia agudizó los problemas de desigualdad económica a la par de las capacidades de gestión y atención de la misma por parte de los gobiernos en sus diferentes niveles en ALC. Por consiguiente, el panorama postpandemia plantea mayores retos para subsanar las brechas de desigualdad económica, particularmente, la desigualdad económica del ingreso de los gobiernos subnacionales; en donde se requieren esfuerzos en al menos dos frentes: (1) la obtención, gestión y uso de los recursos para disminuir la desigualdad a partir de la redistribución por medio de políticas fiscales de impuestos progresivos y de mayor gasto público social y, (2) en la presencia y eficiencia de la institucionalidad, en especial, la pública, tanto a nivel del gobierno central como territorial.

En resumen, se ha dado un sucinto abordaje a la desigualdad económica del ingreso en ALC, con énfasis en los ingresos de los gobiernos subnacionales y las transferencias que éstos reciben por parte de los gobiernos centrales; esto, contrastado con el caso de países miembros de la OCDE. Como resultado, se encuentra que en la región los gobiernos subnacionales son dependientes de las transferencias y que también presentan problemas institucionales y de eficiencia. En conjunto,

el panorama apunta en un mismo sentido al expuesto por los teóricos y analistas contemporáneos de la desigualdad económica, en donde los cambios en política fiscal, las instituciones, la política y las coyunturas económicas y sociales (incluso, las de salubridad como la pandemia), son causa y consecuencia de las marcadas brechas entre hogares, regiones y países.

4.3 La desigualdad económica y la Desigualdad del Ingreso de los Departamentos en Colombia

4.3.1 Breve revisión a la desigualdad económica en Colombia

Históricamente, Colombia ha sido un país de contrastes, no solo respecto a la desigualdad, sino en muchos otros temas sociales, económicos, políticos y culturales. Tanto entre regiones como entre departamentos, y dentro de cada uno de estos, hay grandes diferencias territoriales, como su población, cultura, geografía y recursos. Igualmente, también se presentan grandes diferencias en torno a los modelos productivos, sus mercados, acceso a bienes y servicios, infraestructura, derechos e instituciones. En ese sentido, analizar la desigualdad económica en Colombia requiere de un componente político (como se presentó en los *Antecedentes* y el *Marco teórico*) a la par de un enfoque territorial (como la legislación expuesta en el *Marco legal*). Pero, ¿qué tan desigual (económicamente) es Colombia? Esta pregunta es esencial para contextualizar y dar inicio al presente trabajo.

Dentro de la región latinoamericana, Colombia es uno de los países con mayores desigualdades económicas, así como sociales y territoriales. De los registros disponibles, uno de los Índice de Gini más alto en el país se presentó en los años 1999 y 2000, con un valor de 58,7 en ambos años y descendió constantemente hasta un mínimo de 49,7 en 2017; sin embargo, desde entonces, la tendencia se ha revertido y para 2020 (se aprecia el impacto de la pandemia) alcanzó un valor de 54,2 (Banco Mundial, 2022). Territorialmente, la desigualdad económica es aún más marcada en Colombia. Para 2019, los departamentos de Chocó, La Guajira y Cauca presentaban un CG de 0,59; 0,58 y 0,53 respectivamente, mientras que, en contraste, departamentos como Atlántico, Risaralda y Cundinamarca presentaban 0,45; 0,44 y 0,43 respectivamente (DANE, 2019).

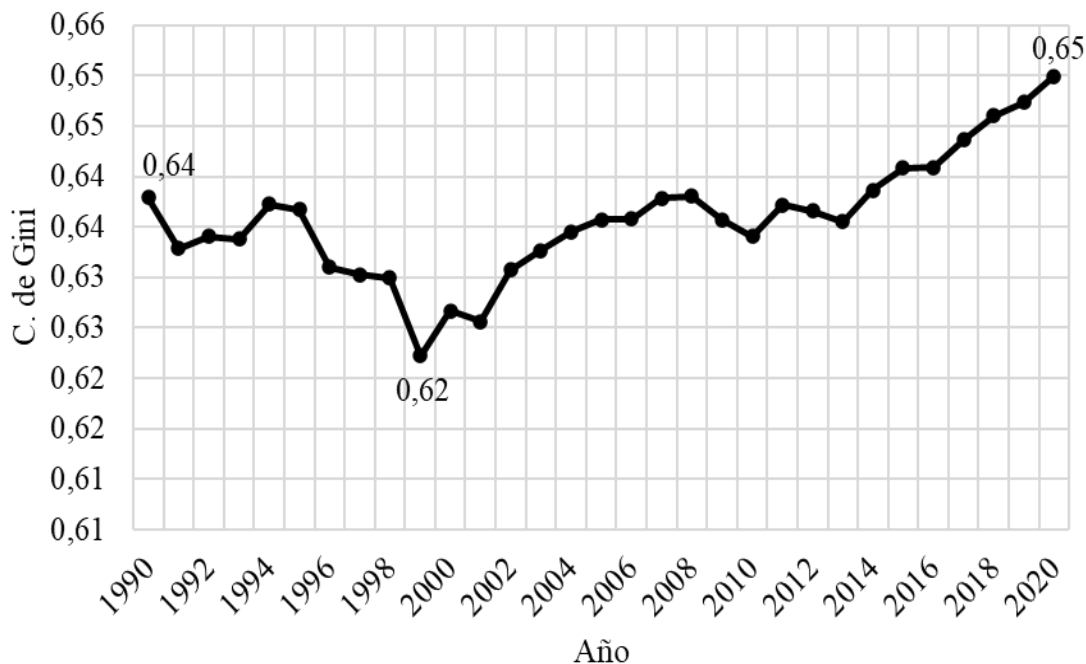
Así pues, para 2020 Colombia se ha posicionado como el país de Latinoamérica con mayores brechas entre sus regiones, es decir, con las mayores desigualdades (desde diversas dimensiones sociales, económicas y políticas) entre sus departamentos (Forbes, 2020). En consecuencia, estas brechas afectan el desarrollo económico del país, sus territorios y habitantes. Por ello, a nivel nacional Colombia presentaba en 2018 un IDH de 0.761, ubicándose así en el puesto 79 a nivel mundial y clasificado como un país de *alto desarrollo humano*, sin embargo, al ajustar el IDH por desigualdad, este pasa a ser de 0.585 y se clasificaría como de *medio desarrollo humano* (UNdata, 2021).

Como se ha comentado, la desigualdad económica se puede medir de diferentes formas, entre ellas, la distribución de la producción. La figura 11 presenta la evolución del CG medido a partir del Producto Interno Bruto (PIB) de cada uno de los departamentos¹⁷. El resultado evidencia un

¹⁷ Para ello, se realizó un empalme de datos de Producto Interno Bruto departamental constante a precios de 2015 (DANE, s.f., 2018 y 2022), esto, por medio del método de *tasa de variación* (Correa, Escandón y Venegas, 2002; Ponce, 2004; Kidyba, 2016).

aumento de la desigualdad económica en términos de la producción, es decir, entre 1990-2020 la producción se ha concentrado aún más en determinados departamentos; en 2020 el CG era de 0,65. Claramente, usar el PIB como variable tiene sus limitaciones, aun así, permite hacer una aproximación a la observación de las brechas económicas entre los departamentos del país.

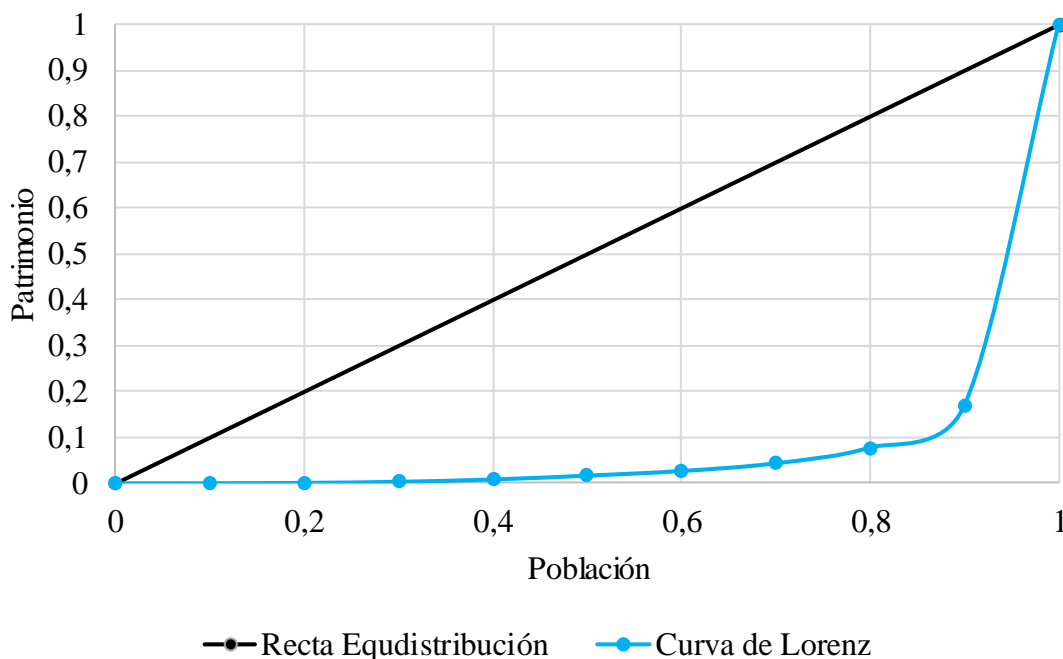
Figura 11. *Coficiente de Gini por PIB departamental, 1990-2020.*



Nota. Elaboración propia con base en DANE (s.f., 2018, 2020 y 2022).

Además, otra forma de medir la desigualdad es por medio de la riqueza o patrimonio, siendo ésta la recomendación de autores como Piketty (2014 y 2015). Al estimar el CG por distribución del patrimonio por departamentos se expone un panorama de gran desigualdad económica. Para 2011 el CG es de 0,83, es decir, el patrimonio está altamente concentrado; esto, se puede apreciar de mejor forma en la figura 12. En el decil más alto, los departamentos de Bogotá D.C. (56,82%), Antioquia (18,49%) y Valle del Cauca (7,76%) concentran el 83,07% del patrimonio. Sin embargo, hay que tener cautela al leer estas cifras, ya que el reporte de tributación está relacionado con la ubicación del Registro Único Tributario (RUT) y éste, a su vez, con los grandes centros económicos del país; los cuales, coinciden con los departamentos mencionados. Aun así, esto va en línea con el CG expuesto anteriormente respecto a la distribución del PIB por departamentos.

Figura 12. Curva de Lorenz de la desigualdad medida por el Coeficiente de Gini del patrimonio de los departamentos, 2011.



Nota. Elaboración propia a partir de DIAN (2011).

Respecto a las causas de esta desigualdad, autores como Cárdenas (2013) y Kalmanovitz (2010) coinciden en que las desigualdades económicas del país datan de la colonia y su legado, así como en la falta de inversión en salud, educación e infraestructura; principalmente, en las clases más vulnerables. Además, concluyen que, pese a la disminución en las últimas décadas de la desigualdad del ingreso, la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas (NBI), esta reducción ha sido diferenciada entre las regiones y departamentos del país; algunos presentan grandes avances, mientras otros continúan rezagados y con importantes problemas socioeconómicos en su población. De este, tal como afirma Sánchez (2017), la desigualdad en Colombia presenta características heterogéneas propias de cada territorio (departamento).

Por su parte, Ocampo (2007), Espitia, Ferrari, Gonzáles, Hernández, Reyes, Romero, Tassara, Varela, Villabona y Zafra (2018) y Urrutia y Robles (2019), destacan el papel del Estado colombiano en la problemática de la desigualdad, principalmente, desde la promulgación de la Constitución Política de 1991; la cual, otorgó mayores responsabilidades al Estado en la atención de las necesidades de su población. También, factores como el mercado laboral, la baja productividad, el conflicto armado y el narcotráfico, la corrupción, el bajo gasto público y la limitada tributación (que enfrenta rezagos en progresividad y base tributaria, así como problemas con exenciones, elusión y evasión), han generado que la desigualdad económica sea más compleja y su atención requiera de esfuerzos mayores y más coordinados.

Como resultado, la desigualdad económica en Colombia se ve influenciada por la esfera política (el Estado, los gobiernos y políticas públicas), así como por la económica (mercados, producción, recursos y empleo) y la social (conflicto, narcotráfico, corrupción, etc.). Igualmente, para entender

y analizar esta problemática se requiere de un enfoque territorial, el cual dé cuenta de los contextos propios de cada departamento (territorio); ya que éstos no son homogéneos en todo el país.

Por consiguiente, Colombia es un país con significativas heterogeneidades entre sus departamentos respecto a las desigualdades económicas y que, al parecer, no ha podido establecer una política eficiente para contrarrestar dicha problemática. Por ejemplo, en 50 años en el país se han llevado a cabo 28 reformas fiscales (Becerra, 2021) y aun así se presentan problemas de déficit, inversión en infraestructura y gasto público social, crecimiento y desigualdad; lo cual, demuestra el fracaso en la elaboración y ejecución de una política fiscal eficiente (tanto desde la tributación como desde el gasto y la distribución), acorde con las necesidades y metas propuestas por la sociedad colombiana.

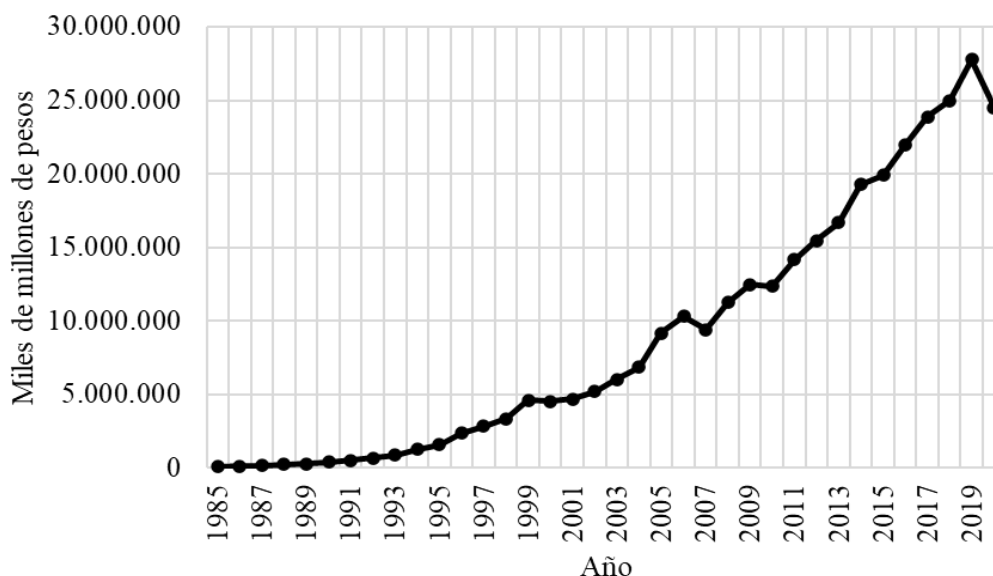
4.3.2 Desigualdad del Ingreso de los Departamentos (DID) en Colombia

Para abordar la DID en Colombia, como se revisó en el *Marco legal*, se parte de la descentralización; en el presente caso, la descentralización en las unidades administrativo-territoriales departamentales. Como ya se ha esbozado y como lo menciona Melo y Ramos (2017), el gasto y participación del gobierno nacional aumentó significativamente en la década de los noventa, principalmente a causa de la promulgación de la Constitución de 1991; de la cual, se establece la descentralización y se robustecieron las transferencias territoriales. Los resultados de éste proceso han sido notables, especialmente en los territorios, sin embargo, aún quedan temas por mejorar, como la eficiencia de la distribución, el gasto y la inversión. Esto, lo resumen Melo y Ramos así:

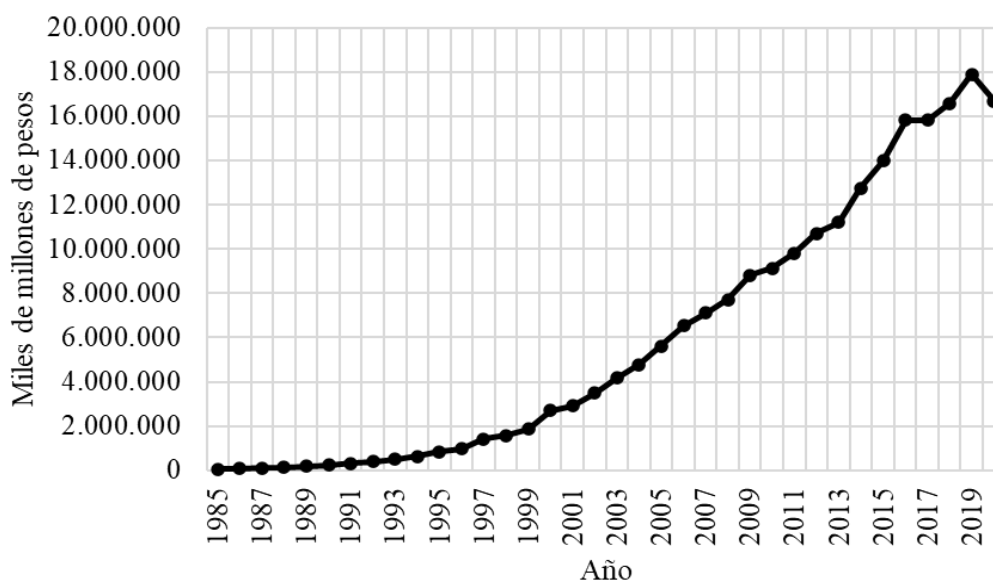
Con el fortalecimiento de la descentralización, el país ha registrado un mejoramiento importante en la cobertura de los servicios de educación y de salud pública. Sin embargo, aún se evidencian problemas de calidad, que deberían ser estudiados de manera rigurosa, con el fin de mejorar los resultados académicos de los estudiantes y la prestación de los servicios de salud. (2017, p. 18)

Es por ello que, en su informe final, la *Comisión de estudio del sistema tributario territorial* (2020) respalda la descentralización y declaró como un objetivo el “Fortalecer la autonomía de las entidades territoriales” (p. 17), para ello, proponen reducir la dependencia de las entidades territoriales del gobierno central a partir de una mejora en el recaudo. Por lo tanto, un primer aspecto a revisar es los ingresos de los departamentos.

La figura 13 muestra el total de ingresos iniciales departamentales por año, los cuales, han aumentado de forma constante, a excepción del año 2020, esto, posiblemente, debido a la pandemia del Covid-19. Estos ingresos iniciales contemplan los ingresos tributarios, los cuales, se muestran en la figura 14 e igualmente han crecido de forma constante.

Figura 13. *Ingreso inicial departamental total, anual, 1985-2020.*

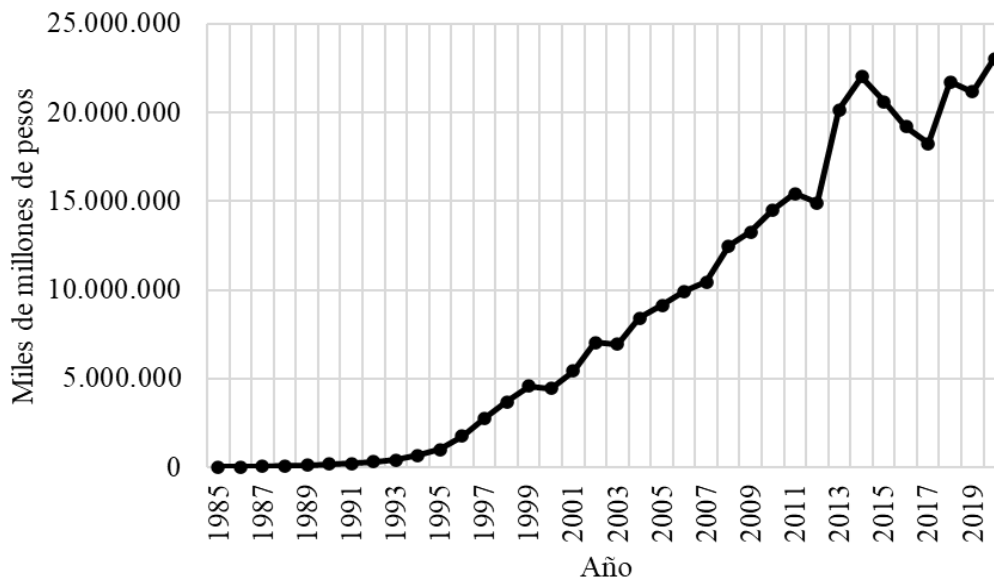
Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2022). El Ingreso inicial corresponde a los ingresos sin tener en cuenta las Transferencias.

Figura 14. *Ingresos tributarios departamentales totales, anual, 1985-2020.*

Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2022).

Ahora, para construir el *Ingreso final*, según se presentó en la *Metodología*, se agregan las diferentes transferencias que reciben los departamentos; dichas transferencias se presentan en la figura 15. Se evidencia que las transferencias territoriales han aumentado y que se han visto afectadas por los cambios legales e institucionales que las rigen (como la Constitución de 1991) y por los ingresos nacionales, particularmente, entre los años 2011-2017, periodo en el cual el mercado internacional del petróleo tuvo auges y caídas considerables; el crudo, al ser uno de los principales productos de exportación del país, influye en los ingresos del país y, a su vez, la disponibilidad de recursos a distribuir.

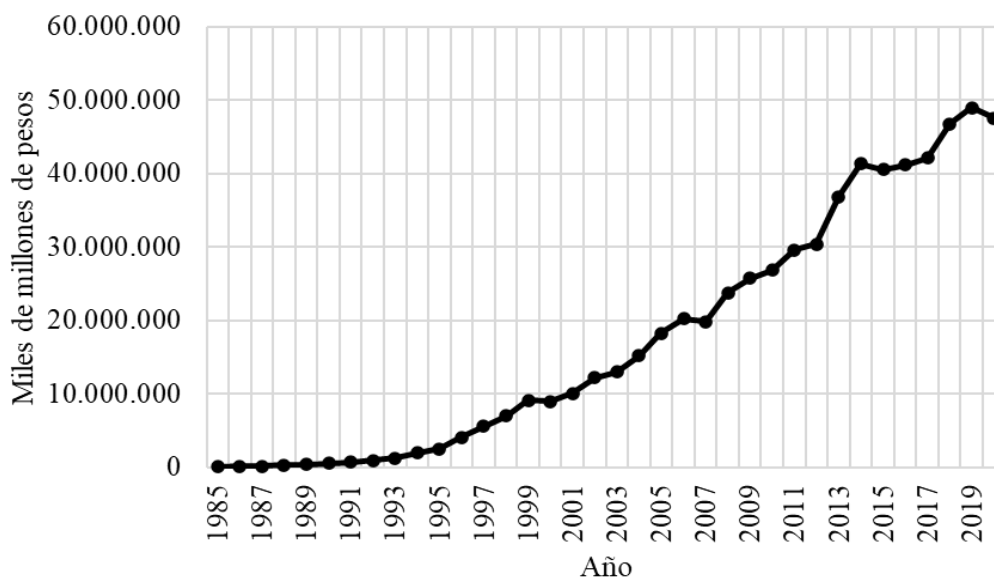
Figura 15. *Transferencias departamentales totales, anual, 1985-2020.*



Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2022).

De este modo, la figura 16 presenta el total de *ingresos finales* de los departamentos anualmente. Nuevamente, ahora en conjunto, se aprecia la influencia de factores como los ingresos nacionales relacionados con el mercado externo con el auge de las materias primas en la primera década del siglo XXI, los ingresos del petróleo en los años 2011-2017 y la crisis económica generada por la pandemia del Covid-19 en 2020.

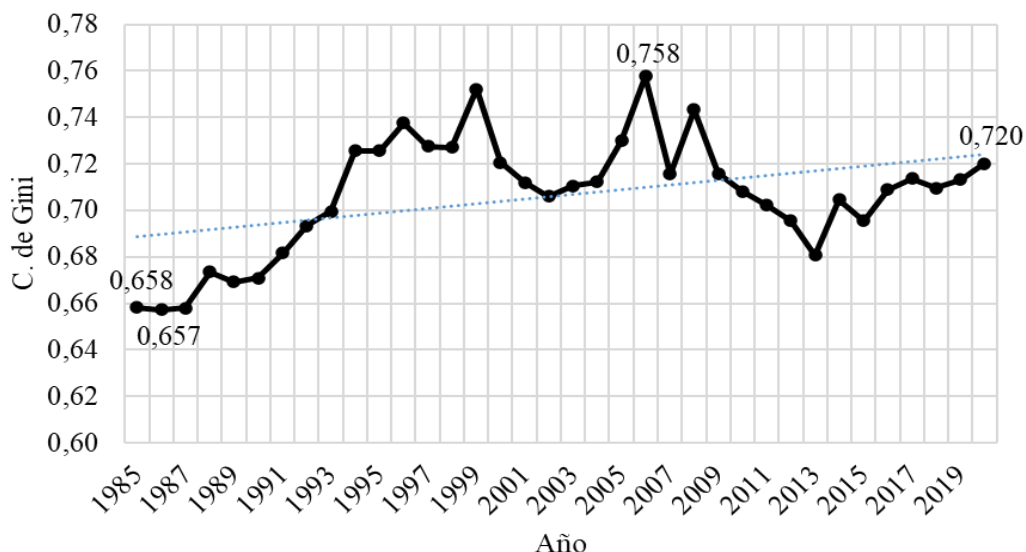
Figura 16. *Ingresos finales departamentales, anual, 1985-2020.*



Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2020). El Ingreso final corresponde a los ingresos teniendo en cuenta las Transferencias.

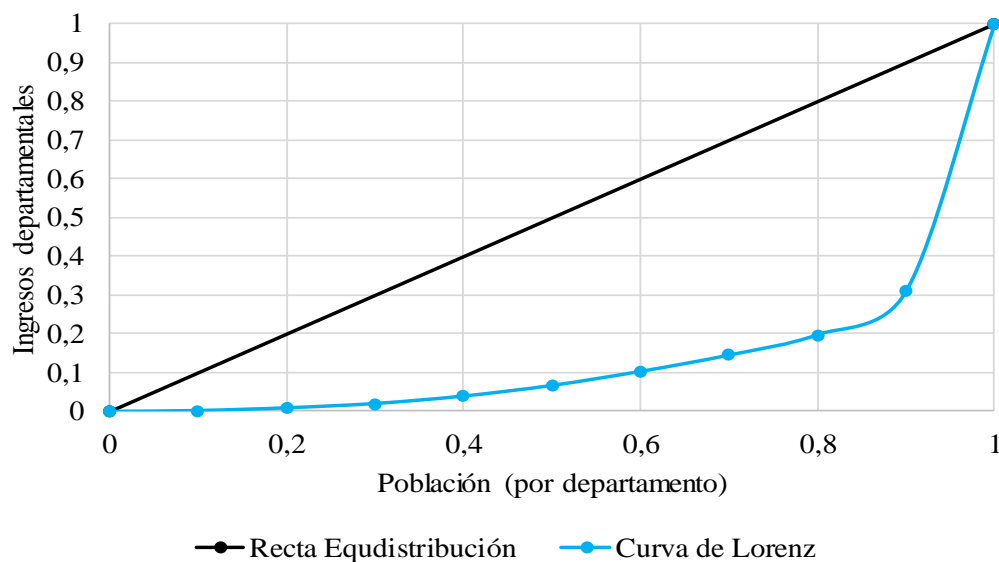
Entonces, al estimar la DID en el país, por medio del CG para la distribución del *Ingreso inicial*¹⁸ de los departamentos, se obtuvo que dicha desigualdad no ha disminuido a lo largo del periodo de observación; pasando de un CG de 0,658 en 1985 a un CG de 0,720 en 2020 como se muestra en la figura 17. La DID en promedio fue de un CG 0,706 y ha oscilado entre un CG mínimo de 0,657 (1986) y un máximo de 0,758 (2006).

Figura 17. DID medida por el Coeficiente de Gini del Ingreso inicial, 1985-2020.



Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2022) y DANE (2020).

Figura 18. Curva de Lorenz de la DID medida por el C. de Gini del Ingreso inicial, 2020.



Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2022) y DANE (2020).

¹⁸ La estimación en el *Ingreso final*, así como el Poder Redistributivo del Gobierno Central y otros indicadores de interés, se abordarán a profundidad en el siguiente capítulo.

La figura 18 plasma la distribución del *Ingreso inicial* para el año 2020, la cual, se encuentra altamente concentrada. Entonces, pocos departamentos poseen gran cantidad del *Ingreso inicial* de los mismos, demarcando un panorama de alta DID, al menos, antes de las acciones redistributivas del gobierno central por medio de transferencias.

Este panorama de DID se puede apreciar en mayor detalle al ver las variables anteriores por departamento. La tabla 6 consigna los cinco departamentos con mayores y menores ingresos iniciales, ingresos tributarios, transferencias e ingreso final en promedio durante el periodo de estudio. Para una mejor vista de la magnitud de estas brechas entre departamentos, consultar los apéndices D, E, F y G.

Tabla 6. *Departamentos con mayores/menores ingresos iniciales, ingresos tributarios, transferencias e ingresos finales (promedio 1985-2020). Miles de millones de pesos.*

#	Ingreso inicial		Ingreso tributario		Transferencias		Ingreso final	
Mayores	Bogotá D.C.	4.204.125	Bogotá D.C.	5.676.542	Bogotá D.C.	1.472.417	Bogotá D.C.	2.853.404
	Antioquia	1.020.429	Antioquia	1.688.873	Antioquia	668.444	Antioquia	587.406
	Cundinamarca	591.396	Cundinamarca	996.830	Meta	425.835	Cundinamarca	441.905
	Valle del Cauca	478.223	Valle del Cauca	832.155	Cundinamarca	405.434	Valle del Cauca	353.418
	Santander	277.320	Santander	595.405	Valle del Cauca	353.932	Santander	208.587
Menores	Guaviare	15.678	Guaviare	73.271	Guaviare	57.593	Guaviare	9.749
	Vichada	12.057	Vichada	66.920	Amazonas	57.434	Vichada	4.855
	Amazonas	9.095	Amazonas	66.529	Vichada	54.862	Amazonas	4.675
	Guainía	8.211	Guainía	52.943	Guainía	44.733	Guainía	3.838
	Vaupés	5.969	Vaupés	40.803	Vaupés	34.834	Vaupés	2.619

Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2022).

Nuevamente, es clara la concentración de recursos en departamentos como Bogotá D.C., Antioquia y Valle del Cauca (como en el caso de la distribución del patrimonio), a la vez de Cundinamarca y Santander. Solo se presentan un cambio en las Transferencias con la participación de Meta. En el caso de los departamentos con menores recursos éstos son los mismos para todas las variables, solo cambia el orden en la participación.

A priori, se puede analizar que la DID es alta en Colombia, esto, sin tener en cuenta aún la intervención redistributiva del gobierno central. Si se simplifica dicha situación y se considera el CG de la distribución del ingreso inicial (figura 17) como uno de mercado, es decir, suponiendo ningún tipo de intervención política o económica en éste, es evidente que el mercado por sí solo no ha logrado una reducción de la desigualdad; en cambio, se ha mantenido.

En suma, este es un breve vistazo de la desigualdad económica y la Desigualdad del Ingreso de los Departamentos de Colombia, ya que, como se ha presentado a lo largo de la investigación, dichas problemáticas son amplias y complejas; en donde hay diferentes formas y enfoques para analizarlas. Como lo evidenciaron los CG, la desigualdad económica en el país es alta; especialmente cuando se trata de la distribución de la riqueza. Igualmente, la DID es elevada y, aún más preocupante, es que dicha desigualdad aparentemente es estructural, puesto que, sin intervenciones (transferencias), ésta se ha sostenido con el paso del tiempo. Así pues, los autores y corrientes de pensamiento que abogan por una intervención política y económica de los mercados a fin de reducir las brechas de desigualdad, parecen tener cabida en el caso de la DID en Colombia.

4.4. Recapitulación

El objetivo de este capítulo fue hacer una breve revisión de la desigualdad económica y la DID en el contexto internacional y nacional, permitiendo tener una visión más amplia y actualizada. Se encontró que la problemática de la desigualdad económica se compone de múltiples factores y se desenvuelve de diferentes maneras; siendo éste un hecho dependiente al contexto del territorio que se estudie. Asimismo, si bien existen causas generales como el sistema económico capitalista o la política económica (como la política fiscal), también hay causas particulares, como el sistema productivo o instituciones propias de cada territorio. En consecuencia, la desigualdad no se presenta en una única forma universal, así como la atención de la misma no tiene una receta secreta para su resolución.

Inicialmente, en el apartado de la desigualdad económica a nivel internacional, se constató la delicada y alarmante desigualdad de ingresos y riqueza que existe en el mundo, especialmente, respecto a ésta última que está más concentrada. Al comparar el CG de ALC con el de algunos países de la OCDE, se evidenció que la desigualdad ha disminuido en los primeros, pero se ha mantenido constante en los segundos; aun así, ALC sigue teniendo brechas de desigualdad mucho más altas. Además, en esta región se suma la existencia de otro tipo de problemáticas socioeconómicas más complejas, las cuales dificultan encontrar soluciones puntuales para mejorar el bienestar en los países y sus territorios. En cuanto a la OCDE, sus países miembros son reconocidos por tener un desempeño económico favorable y en constante crecimiento, a la vez que presentan políticas fiscales más redistributivas; como, por ejemplo, una tributación directa y progresiva y un gasto público social eficiente. En conjunto, por una parte, esto ha permitido reducir las brechas de desigualdad económica y mejorar el bienestar de sus habitantes y, por otro, propiciar un ambiente institucional más robusto y competente.

Seguidamente, se profundizó la situación de desigualdad económica en ALC, en donde se destaca que, si bien es alta entre países, también se presentan brechas significativas dentro de éstos. Así pues, la desigualdad se presenta tanto entre unidades administrativo-territoriales, como los gobiernos subnacionales, y entre las poblaciones de cada uno de éstos. Como lo menciona Busso y Messina (2020), esta situación no discrimina entre países centralizados y descentralizados. Para ello, una de las medidas de respuesta han sido las Transferencias que realizan los gobiernos nacionales a los gobiernos regionales, las cuales, respecto al gasto total del gobierno central son, en promedio, de 9,14% en ALC y de 11,23% en la OCDE. Actualmente, la desigualdad interregional en ALC se ve agudizada por coyunturas como la pandemia del Covid-19 y por factores estructurales como las instituciones y el desempeño fiscal de los gobiernos regionales.

En la segunda parte se abordó el caso de Colombia en el cual, al igual que a nivel internacional, se encuentra que existe un problema significativo de desigualdad económica; sobre todo, con la concentración de la producción y la riqueza en determinados territorios. Estas desigualdades económicas han estado influenciadas por factores históricos y estructurales (como las instituciones, cultura y economía heredadas de la colonia), pero también por la política, las políticas y la gestión que han desarrollado el Estado y los gobiernos en el país. Además, el conflicto armado, el narcotráfico y la corrupción terminan por agudizar los problemas sociales, económicos y políticos. En consecuencia, todo ello ha devengado en brechas de desigualdad económica y social entre individuos y territorios (departamentos) del país, con lo cual, se ve rezagado el desarrollo económico de los mismos.

Posteriormente, en el caso de la DID en Colombia, ésta está relacionada con la descentralización político-administrativa consagrada en la Constitución de 1991; con la cual, se aumentaron las responsabilidades del gobierno central con los gobiernos territoriales (transferencias) y, a su vez, se desea una mayor independencia y mejor gestión y desempeño de estos en pro del bienestar social de sus habitantes. Los *Ingresos iniciales* de los departamentos y las Transferencias que reciben han crecido de forma constante (1985-2020), aunque éstas últimas se han visto afectadas por las dinámicas económicas nacionales e internacionales. Como resultado, al estimar la DID a partir de los *Ingresos iniciales*, se encontró que ha fluctuado pero no ha disminuido, esto, con un CG promedio de 0,713; es decir, pocos departamentos concentran gran parte del ingreso. Sin embargo, aún no se ha contemplado la acción redistributiva del gobierno central, la cual, se aborda en el siguiente capítulo.

Departamentos como Bogotá D.C., Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca y Santander son algunos de los que concentran mayores ingresos, mientras que Guaviare, Amazonas, Vichada, Guainía y Vaupés los de menores ingresos. Este panorama se relaciona y es muy parecido con el expuesto en la desigualdad económica en la distribución de la producción y el patrimonio. Por consiguiente, *a priori* y sin hacer un análisis más profundo y riguroso, parece que las dinámicas económicas de mercado no han generado una reducción en la DID en el país, sino que se han mantenido constantes.

Reiterando, las brechas de desigualdad económica en ALC y, dentro de ésta en Colombia, no son exclusivamente de carácter económico, con lo cual, poder atender estas brechas implica la necesidad de abordar el tema desde diferentes disciplinas y con enfoques transversales. De este modo, la desigualdad interregional en Colombia, tanto entre gobiernos subnacionales como entre hogares, debe abarcar un estudio amplio, el cual contemple las características propias de cada territorio. Con ello, se logrará no solo un mejor entendimiento y explicación de la desigualdad, sino también una mejor formulación de acciones y políticas para tratar ésta y reducirla, con lo cual, se pueda mejorar el bienestar de la población y los territorios, así como contribuir al desarrollo y crecimiento económico del país en conjunto.

La presente ha sido solo una breve revisión a la desigualdad económica y la desigualdad del ingreso en los gobiernos subnacionales en ALC y Colombia, ya que estas problemáticas son mucho más complejas. Aun así, se tiene una visión general que muestra grandes brechas de desigualdades entre países y, de particular interés en la presente, dentro de éstos a nivel regional. Para entender y dar solución a esta problemática de la DID (tanto en Colombia como en otros países) es indispensable incursionar en la política y las políticas, por ello, en el siguiente capítulo se estudia el poder redistributivo que tiene el gobierno central, esto, por medio de las transferencias, para reducir la DID en Colombia.

CAPÍTULO V: LA DINÁMICA REDISTRIBUTIVA EN EL INGRESO DE LOS DEPARTAMENTOS

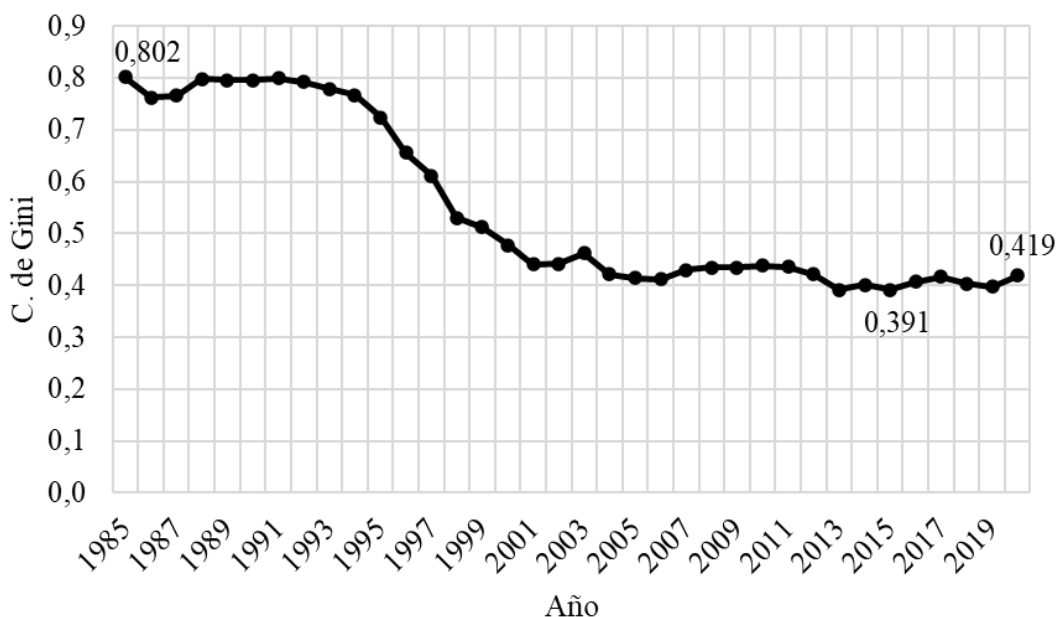
5.1 Desigualdad del Ingreso de los Departamentos (DID) de Colombia y redistribución

Como se acabó de presentar, la desigualdad económica es una de las problemáticas más apremiantes en la agenda política, económica y social actualmente. Esta desigualdad no tiene una única forma, sino que, por el contrario, se ve influenciada por los criterios que se utilicen para analizarla y el lugar que se estudia. En la presente investigación, la dimensión espacial abordada ha sido en agregados nacionales, los cuales tienen como unidad de análisis las divisiones político-administrativas dentro de un país; como los gobiernos subnacionales, sean intermedios (como los departamentos) o locales.

En ese sentido, se trabajó la desigualdad del ingreso de los 33 departamentos de Colombia, esto, como un agregado nacional a partir de estas entidades territoriales. Igualmente, se expuso que en el país también existen otras brechas de desigualdad como, por ejemplo, en torno a la producción (PIB) y la riqueza, las cuales se encuentran fuertemente concentradas en los departamentos de Bogotá D.C., Antioquia y Valle del Cauca. Ante tal panorama de desigualdades, y entendiendo la complejidad de las mismas, la sociedad y el Estado colombiano han optado por una organización constitucional y legal que permita reducir estas brechas, no solo entre individuos y hogares, sino también, entre los territorios del país, sean sus departamentos, municipios o las áreas urbanas y rurales.

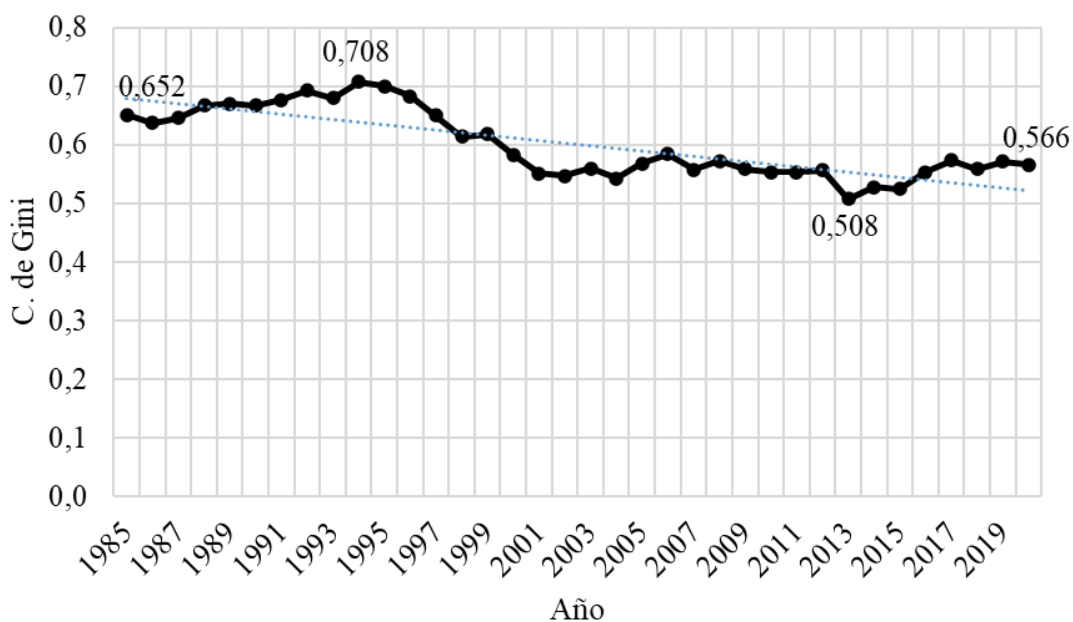
En consecuencia, así como se presentó en el *Marco legal*, las transferencias son uno de los instrumentos de política fiscal redistributiva que utiliza el gobierno central con el fin de reducir las brechas de desigualdad económica entre los departamentos y municipios del país. Estas transferencias están direccionadas a implementar una descentralización política y de los recursos, brindando autonomía a los territorios, pero, sin dejar de hacer valer los deberes constitucionales que tiene el Estado colombiano con los ciudadanos y las regiones del país; por ello, buena parte de estos recursos están destinados a financiar educación, salud, bienestar social e infraestructura.

La figura 19 señala el CG para la distribución de las transferencias, el cual pasó de 0,802 en el año 1985 a 0,419 en 2020, presentando un mínimo de 0,391 en 2015 y un promedio de 0,549. En el periodo observado, el CG de las transferencias tiene una tendencia a la baja, lo cual indica que esta política ha presentado una evolución en donde éstas están cada vez menos concentradas. Sin embargo, esto no es información suficiente para determinar si las transferencias han aportado a la reducción de la DID y una mayor equidad en los ingresos de los departamentos.

Figura 19. C. de Gini de la distribución de Transferencias de los departamentos, 1985-2020.

Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2022) y DANE (2020).

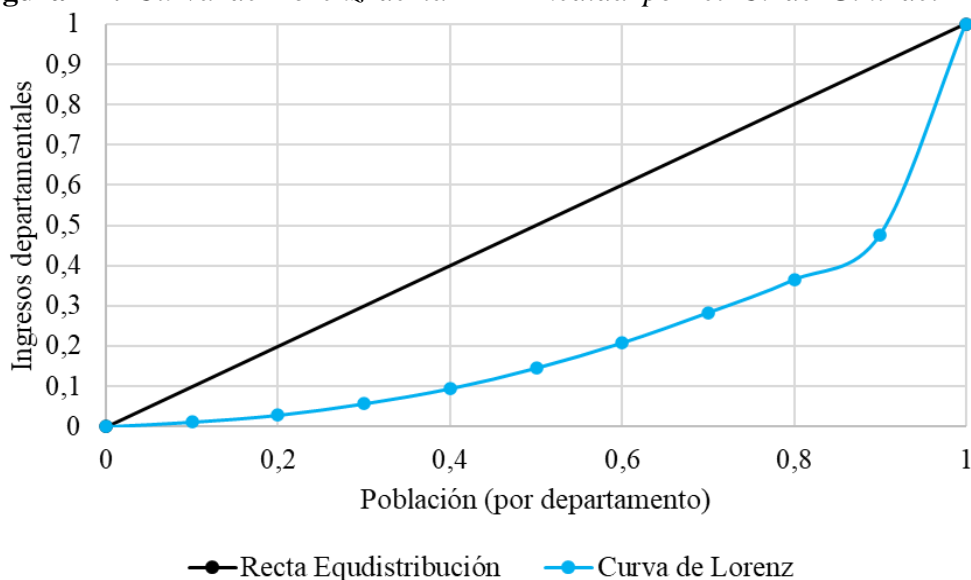
Retomando, como lo evidenciaba la figura 17, en Colombia existe una alta DID, la cual ha sido atendida, entre otras, por la política de transferencias, que fueron aumentando a través de los años (figura 15). Ahora, según lo planteado en la *Metodología*, estas transferencias deben ser agregadas al ingreso de los gobiernos subnacionales (departamentos); con lo cual, se puede estimar una nueva distribución de sus ingresos. Este *Ingreso final* fue el expuesto en la figura 16. Así pues, se calcula el CG para este *Ingreso final* (figura 20).

Figura 20. DID medida por el Coeficiente de Gini del Ingreso final, 1985-2020.

Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2022) y DANE (2020).

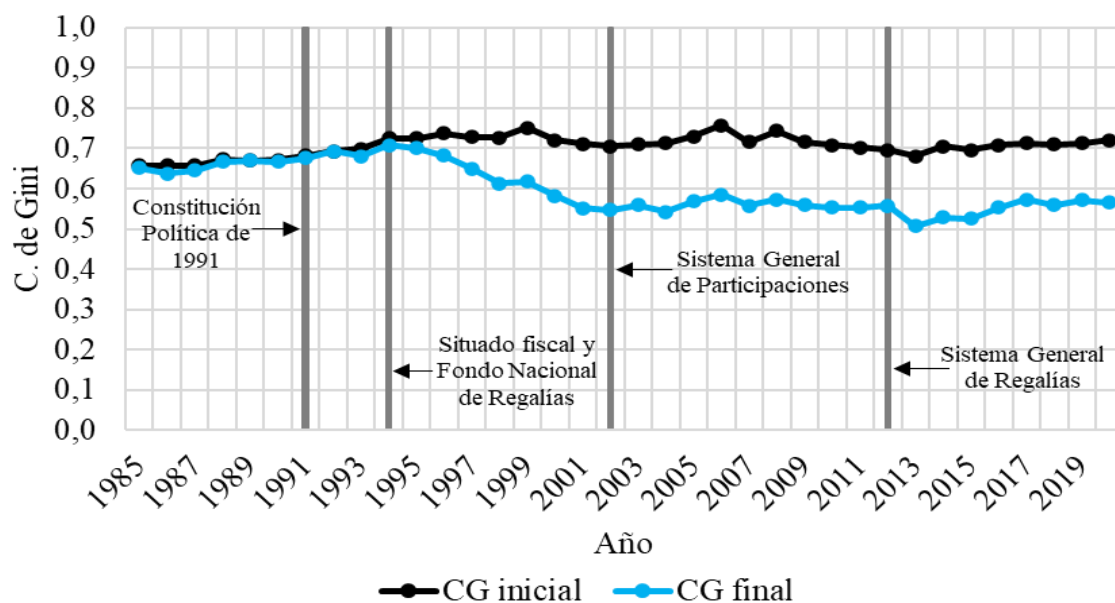
La distribución de este *Ingreso final* (CG final) presenta una reducción en la concentración respecto a la del *Ingreso inicial* (CG inicial). En 1985 el CG final era de 0,652 y en 2020 de 0,566, llegando a un máximo de 0,708 en 1994 y, un mínimo de 0,508 en 2013, con un promedio de 0,601. A diferencia de la distribución del *Ingreso inicial* (Figura 17) que presentaba una tendencia al alza (mayor concentración), la distribución del *Ingreso final* tiene una tendencia a la baja. La figura 21 expone la Curva de Lorenz para la DID del *Ingreso final* en 2020, la cual, en comparación a la figura 18, reduce su área de concentración.

Figura 21. Curva de Lorenz de la DID medida por el C. de Gini del Ingreso final, 2020.



Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2022) y DANE (2020).

Figura 22. C. de Gini inicial y C. de Gini final, 1985-2020.



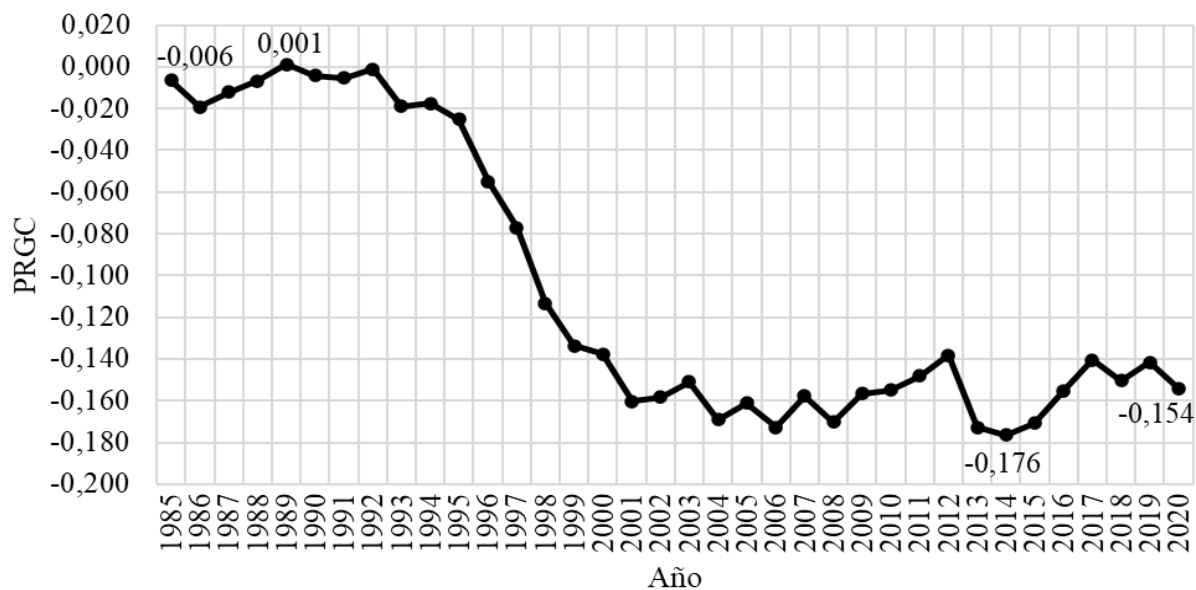
Nota. Elaboración propia.

Al observar el comportamiento del CG inicial y final en la figura 22, se aprecia como éstos empezaron a divergir a partir de 1993, lo cual puede estar explicado por la promulgación de la Constitución Política de 1991 y la renovación subsecuente de la legislación correspondiente a transferencias desde 1993. Igualmente, las posteriores reformas en los sistemas de transferencias mantuvieron la divergencia y, con ello, la redistribución y reducción de la DID.

Así pues, teniendo presente el panorama de la DID antes y después de la intervención política de la misma por medio de las transferencias, y según lo propuesto en la *Metodología*, se puede estimar el Poder Redistributivo del Gobierno Central (PRGC) (ecuación 3 y/o 4). Este PRGC se presenta en la figura 23.

Los resultados indican que el PRGC, por medio de transferencias, ha contribuido a reducir la DID en casi todos los años durante el periodo de 1985-2020. La única excepción fue en 1989, en donde con un PRGC de 0,001, se puede inferir que las transferencias llegaron a incrementar la DID. Es importante recordar que, entre más negativo sea el valor de PRGC, significa que mayor fue la reducción en el CG y, por ende, la reducción de la DID. El PRGC osciló entre un mínimo de -0,176 y un máximo de 0,001, con un promedio de -0,105, presentando una tendencia clara a aumentar (en el transcurso del periodo el valor se hizo más negativo).

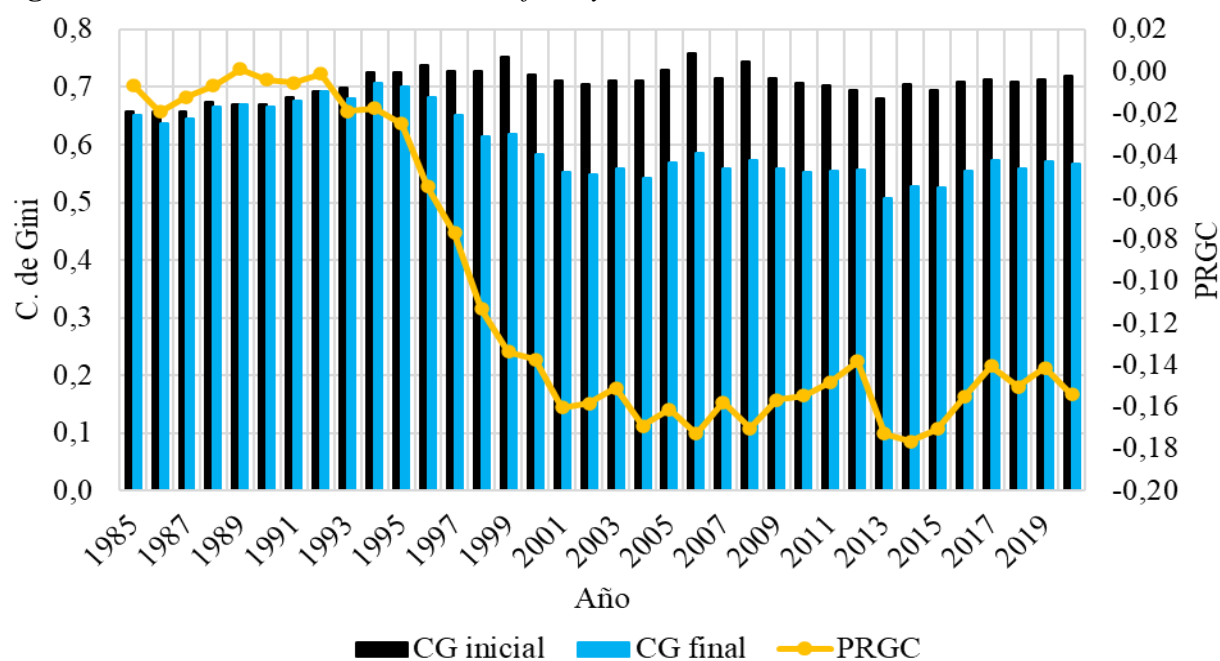
Figura 23. Poder Redistributivo del Gobierno Central (PRGC), 1985-2020.



Nota. Elaboración propia.

Finalmente, la figura 24 expone en conjunto la evolución del CG inicial, el CG final y el PRGC. En esta gráfica se resume el fortalecimiento del poder redistributivo y la reducción de la DID por medio de las transferencias. Así pues, en los últimos años, el ingreso de los departamentos de Colombia ha estado menos concentrado a causa de la intervención política del mercado.

Figura 24. C. de Gini inicial, C. de Gini final y PRGC, 1985-2020.



Nota. Elaboración propia.

El apéndice H presenta los datos del CG inicial (distribución del ingreso inicial), el CG final (distribución del ingreso final) y el PRGC, así como algunas estadísticas descriptivas de los mismos.

5.2 Recaudación tributaria y dependencia a las transferencias

Dando continuidad a la propuesta metodológica, se calculó el Cociente de Ingresos Tributarios (CIT) (ecuación 5) y el Cociente de Dependencia (CD) (ecuación 6) propuestos por Madrigal y Bueno (2019); esto, con el fin de observar la gestión de los gobiernos departamentales. La tabla 7 presenta los departamentos con mayor y menor CIT y CD.

Tabla 7. Departamentos con mayor/menor CIT y CD (promedio 1985-2020).

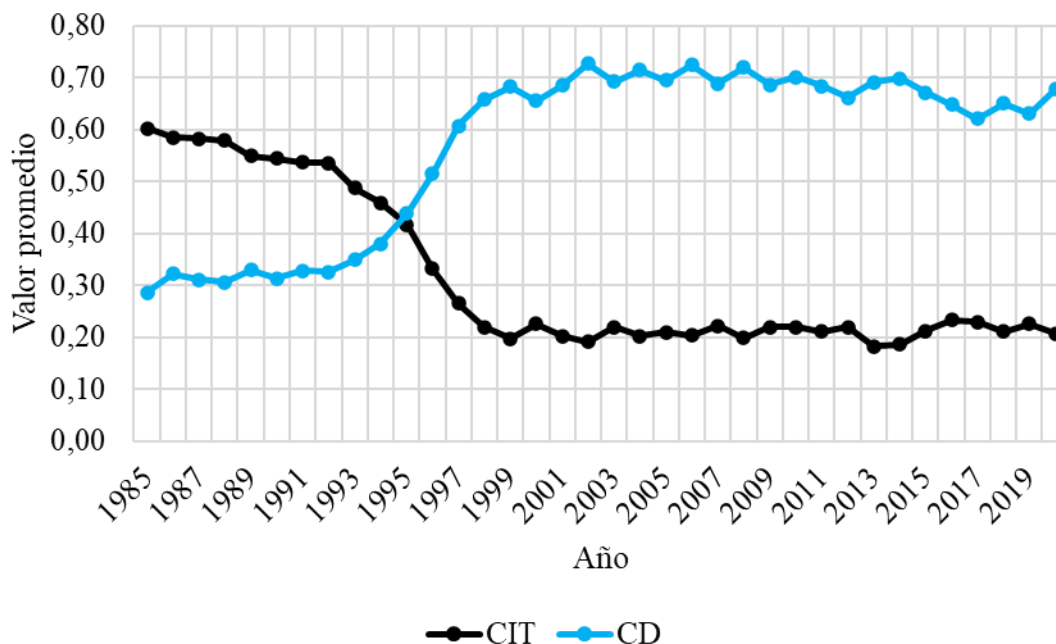
#	Departamento	CIT	Departamento	CD
Mayores	Cundinamarca	0,57	Vaupés	0,88
	Atlántico	0,52	Guainía	0,87
	Valle del Cauca	0,50	Vichada	0,85
	Nariño	0,45	Arauca	0,84
	Boyacá	0,44	La Guajira	0,82
Menores	Amazonas	0,08	Valle del Cauca	0,36
	Vichada	0,07	Bogotá D.C.	0,34
	Guainía	0,07	Atlántico	0,34
	Arauca	0,07	Antioquia	0,32
	Vaupés	0,06	Cundinamarca	0,28

Nota. Elaboración propia.

En promedio, los departamentos de Cundinamarca, Atlántico, Valle del Cauca, Nariño y Boyacá presentaron los mejores CIT, esto, posiblemente esté relacionado con los puertos de Barranquilla y Buenaventura, así como la frontera con Ecuador (en Nariño). Aun así, este promedio del CIT revela como estos departamentos han mantenido un mejor recaudo tributario en relación con sus ingresos totales. En contraste, Vaupés, Guainía, Vichada, Arauca y La Guajira presentan los CIT menores, posiblemente, por la menor actividad económica en estos departamentos (en comparación con los demás) y la débil presencia institucional del Estado.

Por otra parte, los departamentos que presentan una menor dependencia (CD) fueron Valle del Cauca, Bogotá D.C., Atlántico, Antioquia y Cundinamarca; es decir, estos departamentos en promedio, recibieron menores transferencias en relación con sus ingresos totales. Por el contrario, Vaupés, Guainía, Vichada, Arauca y La Guajira se ubicaron como los departamentos más dependientes del envío de transferencias por parte del gobierno nacional. Éstos últimos son departamentos que, como se mencionó en el caso de CIT, no presentan una economía fuerte y hay retrasos en bienestar social. Así pues, al tener en cuenta que parte de las transferencias, puntualmente las correspondientes al SGP, son enviadas para el funcionamiento y desarrollo de servicios públicos como educación, salud e infraestructura, es lógico que éstos departamentos sean quienes más requieran de transferencias para poder solventar éstos bienes y servicios en sus comunidades, debido a que no cuentan con gran capacidad financiera para hacerlo por sí mismos (considerando las dinámicas históricas de atraso socioeconómico y abandono estatal de éstos departamentos periféricos de Colombia). Los apéndices I y J presentan detalladamente el CIT y el CD, como promedio en el periodo de estudio, para cada uno de los departamentos.

Figura 25. Promedio anual de CIT y de CD, 1985-2020

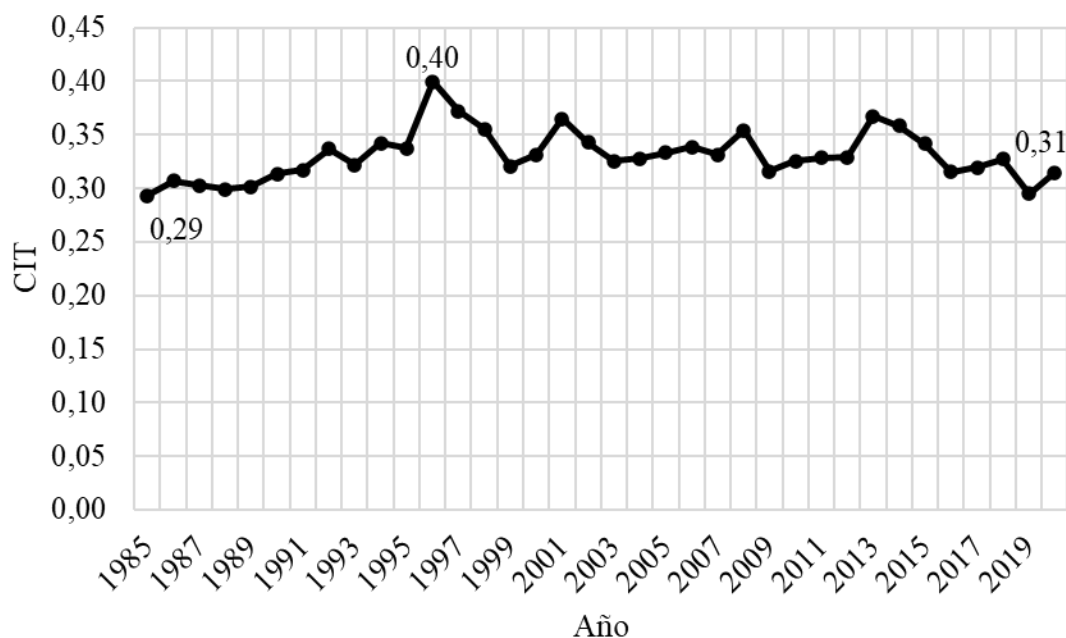


Nota. Elaboración propia.

La figura 25 muestra el CIT y el CD como promedio anual. En ésta, se evidencia como la dependencia de los departamentos ha aumentado desde finales de los noventa y la capacidad de recaudo tributario ha ido disminuyendo. Entonces, desde inicios del siglo XXI, los departamentos en Colombia se han vuelto más dependientes de las transferencias del gobierno nacional y han perdido independencia en cuanto a su capacidad para recaudar impuestos; todo ello, respecto a sus ingresos totales.

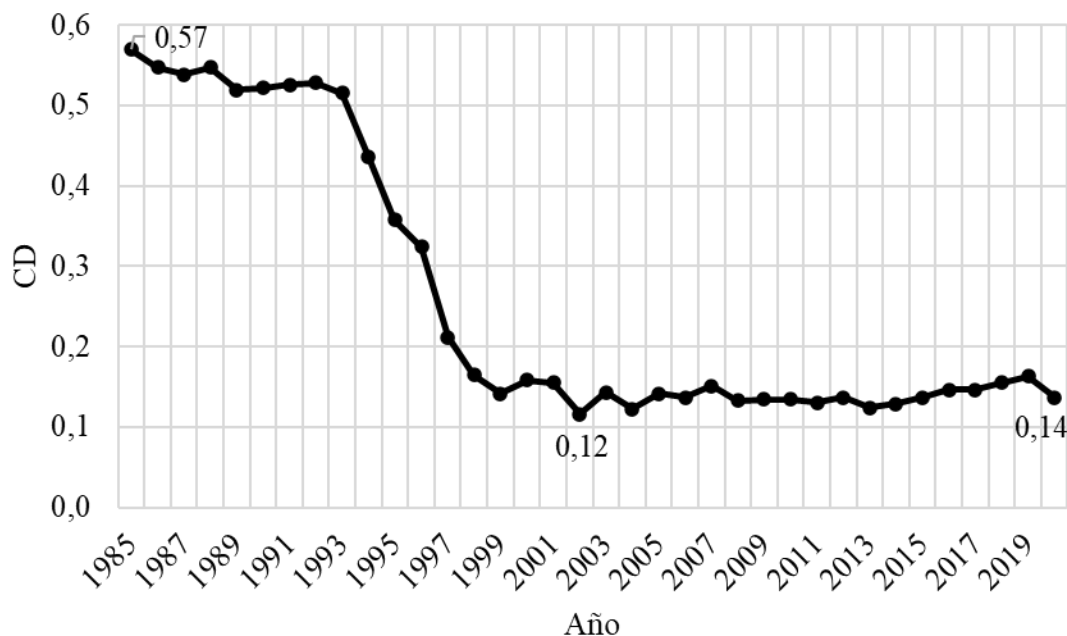
Los datos de CIT y CD que se construyeron para cada departamento en cada año se transformaron en agregados nacionales anuales, esto por medio de la distribución de cada una de éstas variables para cada año (nuevamente, se utilizó el CG). Con ello, se logra homogenizar la estructura de los datos de estas variables con la del PRGC y así posibilitar la tercera parte del presente capítulo. De este modo, la figura 26 expone el agregado del CIT, el cual a lo largo de la serie presenta una tendencia estable, iniciando con un 0,29 en 1985 y finalizando con un 0,31 en 2020. Realizando la lectura de esta distribución (como CG), nos indica que el CIT no se encuentra altamente concentrado. Esto significa que, año tras año, la cantidad de departamentos con mayores y menores CIT se ha mantenido, a la par de que el recaudo tributario respecto a los ingresos totales, en promedio, se ha reducido (figura 25).

Figura 26. Agregado nacional del CIT (C. de Gini), 1985-2020



Nota. Elaboración propia.

Por su parte, el agregado del CD, redujo significativamente su valor de concentración, pasando de 0,57 en 1985 a 0,14 en 2020 (figura 27). La concentración de la dependencia disminuyó, exactamente a finales de los noventa e inicios del nuevo siglo, por lo tanto, desde entonces son más los departamentos que tienen valores de CD altos. Esto se corrobora con lo anteriormente visto en la figura 25, mostrando que el CD promedio anual ha aumentado en el mismo periodo.

Figura 27. Agregado nacional del CD (C. de Gini), 1985-2020

Nota. Elaboración propia.

5.3 Dinámica del PRGC, el CIT y el CD

Finalmente, para conocer más a profundidad la dinámica redistributiva en el ingreso de los departamentos de Colombia a partir de las transferencias, se relacionaron las variables agregadas que se han analizado hasta el momento por medio de un modelo de Vectores Autorregresivos (VAR). Puntualmente, se quiere observar el modelo cuando la variable PRGC es la variable dependiente. Para ello se utilizó una base de datos con una estructura de series de tiempo (1985-2020), en donde se encuentran la variable PRGC y las variables CIT y CD en su forma agregada (presentados en la figura 26 y 27).

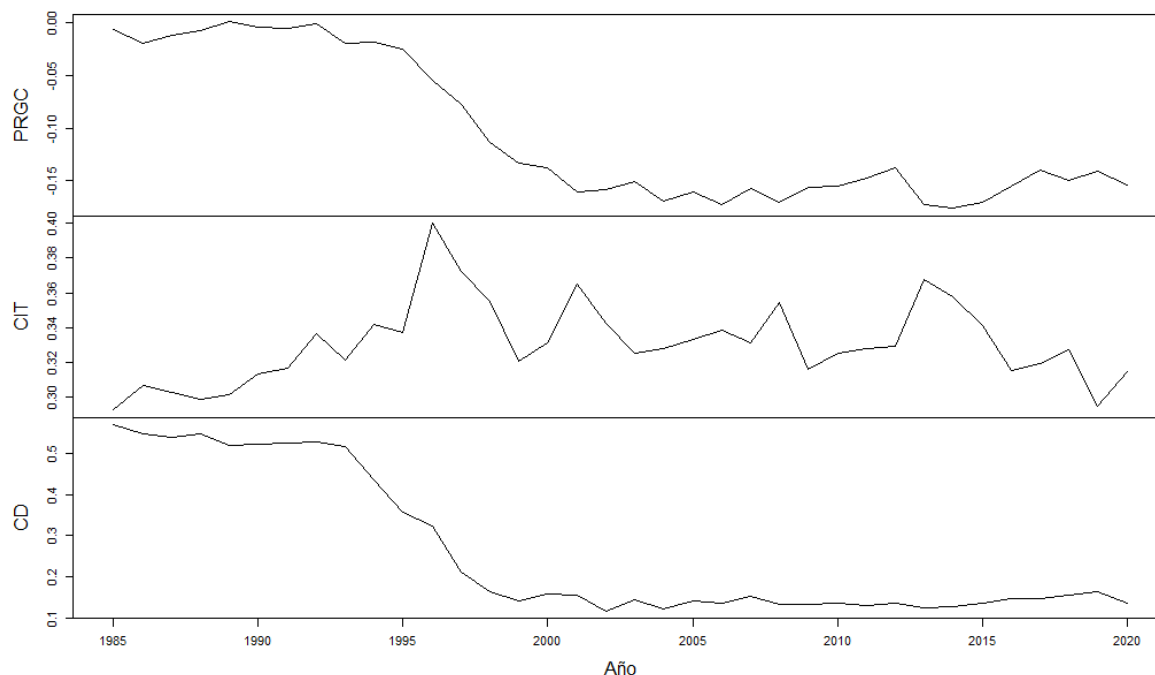
Inicialmente, se generan algunas estadísticas descriptivas de las variables (tabla 8) y se grafican las series (figura 28).

Tabla 8. Estadísticas descriptivas de las variables.

Estadística	PRGC	CIT	CD
Mínimo	-0,176449	0,293	0,1164
1st Qu.	-0,15786	0,316	0,1367
Media	-0,140909	0,3281	0,1532
Promedio	-0,105316	0,3307	0,2606
3st Qu.	-0,019196	0,3415	0,4555
Máximo	0,001218	0,3998	0,5696

Nota. Elaboración propia.

Figura 28. Serie de tiempo del PRGC, CIT y CD, 1985-2020.



Nota. Elaboración propia.

Seguidamente, se revisa la condición de *estacionariedad* de cada una de las variables, ya que esta estacionariedad es un supuesto necesario cuando se trabaja con series de tiempo (Gujarati y Porter, 2010). Por consiguiente, se revisó esta condición y se encontró que era necesario aplicar diferencias para transformar cada serie en estacionarias. Para determinar el número de diferencias necesarias se utilizó el test de raíz unitaria de Dickey-Fuller Aumentada (DFA) con un nivel de confianza del 95% y considerando un máximo de rezagos de 2, 3, 4 y 5. La tabla 9 contiene los resultados de dicho cálculo, los cuales indican que la variable CIT requiere al menos 1 diferencia y las variables PRGC y CD al menos 2 diferencias para ser estacionarias.

Tabla 9. Número de diferencias necesarias para obtener estacionariedad.

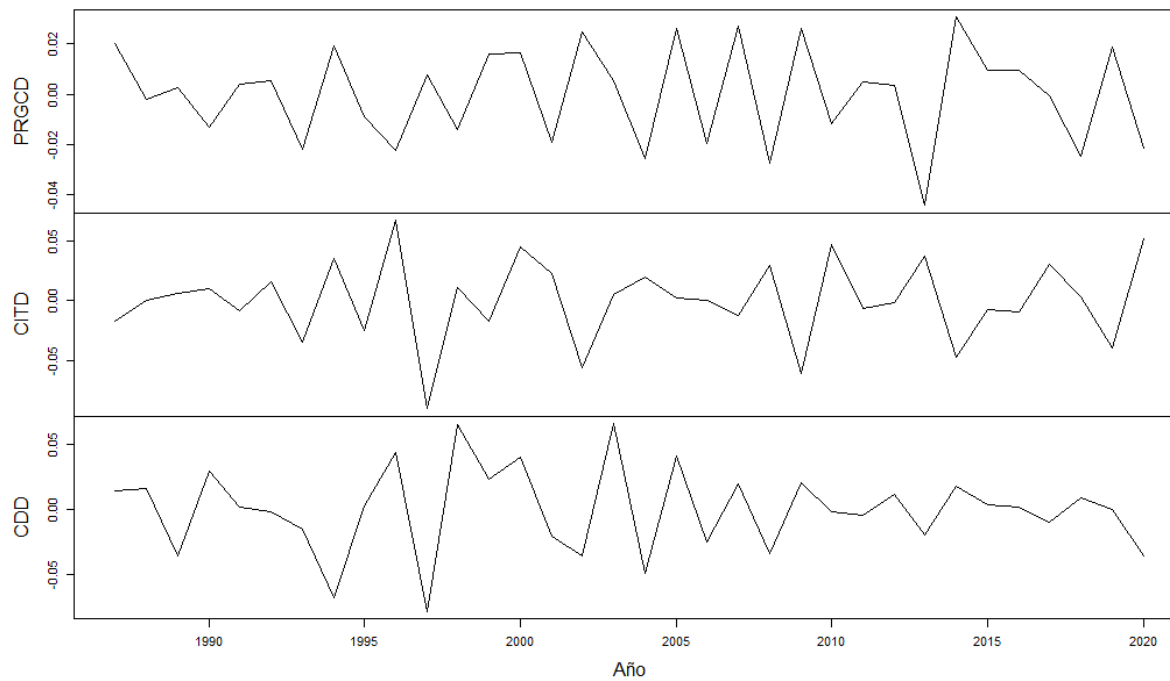
Rezagos máximos	Componente determinista	PRGC	CIT	CD
		Número de diferencias necesarias		
2	Nivel	2	1	2
	Tendencia	2	1	2
3	Nivel	2	1	2
	Tendencia	2	1	2
4	Nivel	2	1	2
	Tendencia	2	1	2
5	Nivel	2	1	2
	Tendencia	2	1	2

Nota. Elaboración propia.

De este modo, se calcularon las nuevas series diferenciadas (se renombraron las variables diferenciadas como PRGCD, CITD y CDD). Para el caso de CIT, se decidió también aplicar una segunda diferencia, esto, para mantener balanceada la base de datos; es decir, que cada variable tuviese el mismo número de observaciones. Luego, por medio de la prueba DFA se corroboró la

estacionariedad de cada variable. Los resultados de la prueba confirman el cumplimiento de la condición de estacionariedad en cada una de las series diferenciadas. La figura 29 grafica las series diferenciadas dos veces.

Figura 29. Serie de tiempo con segunda diferencia del PRGCD, CITD y CDD, 1987-2020.



Nota. Elaboración propia.

Antes de poder estimar el modelo VAR para las variables en cuestión, se requiere determinar el orden de rezagos (p) de este modelo. Para conocer este orden se recurre a los criterios de información de AIC, HQ, SC y FPE. La tabla 10 resume los resultados, señalando que para un proceso VAR de orden 2, 3, 4 o 5, casi que en su totalidad (a excepción del AIC con máximo 4 y 5 rezagos) los criterios de información proponen un orden de rezago 1; es decir, un proceso VAR(1).

Tabla 10. Orden del modelo VAR(p) para PRGCD, CITD y CDD según criterios de información.

Rezago máximo	Componente determinista	AIC	HQ	SC	FPE
		Orden de rezagos para un proceso VAR(p)			
2	Con constante	1	1	1	1
	Con tendencia	1	1	1	1
	Con constante, con tendencia	1	1	1	1
3	Con constante	1	1	1	1
	Con tendencia	1	1	1	1
	Con constante, con tendencia	1	1	1	1
4	Con constante	4	1	1	1
	Con tendencia	4	1	1	1
	Con constante, con tendencia	4	1	1	1
5	Con constante	5	1	1	1
	Con tendencia	5	1	1	1
	Con constante, con tendencia	5	1	1	1

Nota. Elaboración propia.

Definido el orden se procedió a estimar el modelo, el cual, para la presente investigación, sólo considerará la ecuación donde la variable PRGCD es considerada dependiente. La temporalidad de las series empleadas es anual, cada una de ellas, con 33 observaciones (se pierden dos observaciones por la diferenciación). Los resultados detallados de la estimación se pueden consultar en el apéndice K. En el caso del VAR(1) se encontró que solo la variable de PRGCD rezagada es significativa. En ese sentido, se revisaron los resultados aplicando 2, 3, 4 y 5 rezagos. Aumentando el número de rezagos, la variable de CDD cobra significancia, en cambio, la variable CITD continuó sin ser significativa; por lo cual, se optó por eliminar esta variable del modelo y volver a estimarlo.

Tabla 11. Orden del modelo VAR(p) para PRGCD y CDD según criterios de información.

Rezago máximo	Componente determinista	AIC	HQ	SC	FPE
		Orden de rezagos para un proceso VAR(p)			
2	Con constante	1	1	1	1
	Con tendencia	1	1	1	1
	Con constante, con tendencia	1	1	1	1
3	Con constante	1	1	1	1
	Con tendencia	1	1	1	1
	Con constante, con tendencia	1	1	1	1
4	Con constante	4	1	1	4
	Con tendencia	4	1	1	4
	Con constante, con tendencia	4	1	1	4
5	Con constante	4	1	1	4
	Con tendencia	4	1	1	4
	Con constante, con tendencia	4	1	1	4

Nota. Elaboración propia.

Entonces, se calculó nuevamente el orden (p) requerido para el modelo, pero solo contemplando las variables PRGCD y CDD (tabla 11). Los criterios continúan apuntando a un orden de rezagos de 1 pero también con indicios de orden 4. Como los resultados no logran ser del todo claros, se experimentó estimando el modelo VAR de orden 1, 2, 3, 4 y 5.

Los resultados de este nuevo modelo VAR se detallan en el apéndice L. En comparación con el modelo VAR con las tres variables, el modelo con dos variables no presenta cambios significativos en los órdenes 1, 2 y 3. Sin embargo, en el orden 4, al eliminar la variable CITD, la variable de PRGCD cobra mayor significancia. Esto sucede igualmente en el orden 5, pero, el CDD reduce su significancia y las variables del quinto rezago no resultan ser significativas. En consecuencia, se opta por desarrollar el modelo VAR₂(4) para la variable de PRGCD como dependiente y CDD como variable independiente, con lo cual, se tiene la siguiente ecuación:

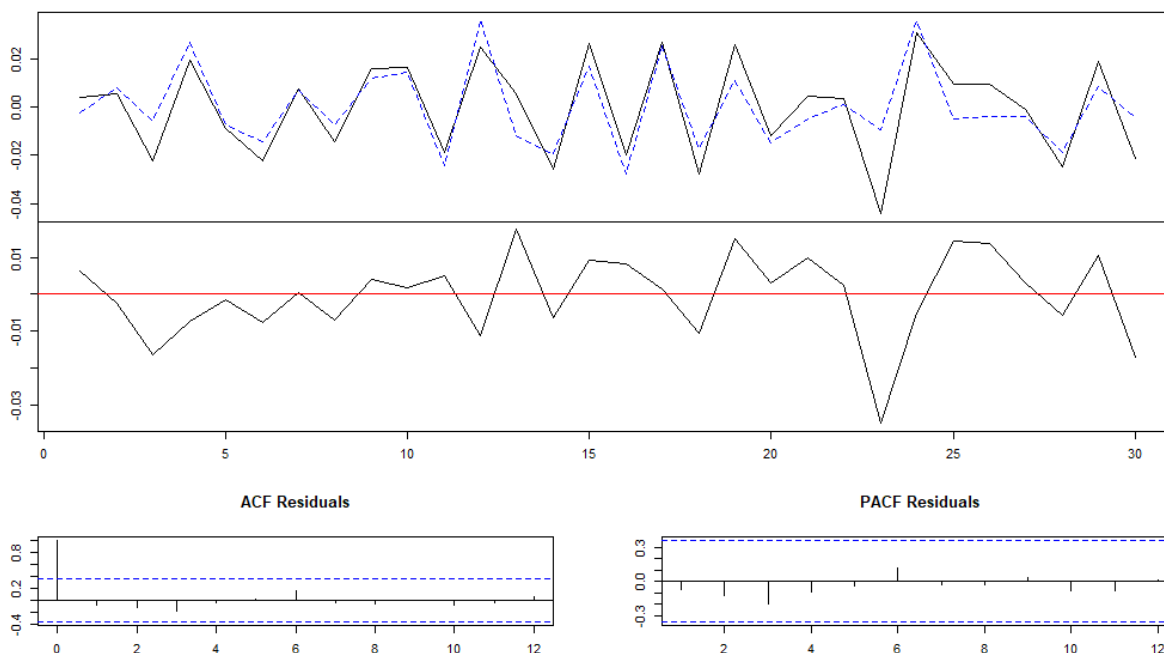
$$PRGCD_t = \beta_1 PRGCD_{t-1} + \beta_2 CDD_{t-1} + \beta_3 PRGCD_{t-2} + \beta_4 CDD_{t-2} + \beta_5 PRGCD_{t-3} + \beta_6 CDD_{t-3} + \beta_7 PRGCD_{t-4} + \beta_8 CDD_{t-4} + \varepsilon_t \quad (8)$$

Se elimina el CDD₋₁, esto, debido a que es la única variable que no es significativa. Finalmente, se tiene que:

$$\begin{aligned}
 PRGCD_t = & -0,724PRGCD_{t-1} - 0,554PRGCD_{t-2} + 0,200CDD_{t-2} - 0,423PRGCD_{t-3} & (9) \\
 & (0,170) \quad (0,212) \quad (0,0989) \quad (0,2120) \\
 & +0,188CDD_{t-3} - 0,521PRGCD_{t-4} + 0,276CDD_{t-4} \\
 & (0,1028) \quad (0,1697) \quad (0,0889)
 \end{aligned}$$

La figura 30 grafica el modelo VAR₂(4) estimado.

Figura 30. Diagrama de ajuste y residuo para el modelo VAR₂(4) de PRGCD.



Nota. Elaboración propia.

El modelo estimado final (ecuación 9) permite conocer el efecto de las variables rezagadas de PRGCD_t y CDD_t sobre PRGCD. Todos los rezagos de la variable PRGCD presentan signos negativos, lo que significa que tienen un efecto a incrementar el valor negativo de la variable dependiente; esto se traduce en un aumento en el poder redistributivo y, a su vez, la reducción de la DID. De este modo, el poder redistributivo del periodo t va a estar influido por el poder redistributivo del periodo $t-1$, $t-2$, $t-3$ y $t-4$, en donde éstos tienen valores negativos y van a incidir en que el poder redistributivo del periodo t también lo sea.

En contraste, todos los rezagos de la variable CDD presentan signos positivos, lo que equivale a que su efecto sobre la variable dependiente PRGCD es a aumentar su valor, es decir, alejarla de valores negativos. En ese sentido, el PRGCD disminuye y, como consecuencia, la DID se reduce en menor medida. Así pues, el poder redistributivo del periodo t se verá influenciado por la dependencia del periodo $t-2$, $t-3$ y $t-4$, los cuales presentan un valor positivo y encaminan al poder redistributivo del periodo t a que también lo sea.

5.3.1 Evaluación de especificación del modelo VAR₂(4)

Antes de dar continuidad al análisis del modelo estimado y conocer la dinámica y relación de las variables empleadas, es necesario evaluar la especificación del modelo. Pfaff (2008) recomienda, al menos, cuatro diagnósticos para evaluar el modelo; estos son: (1) estabilidad de los estimadores, (2) autocorrelación serial en los errores, (3) normalidad en los errores y (4) homocedasticidad.

- *Estabilidad de los estimadores:* al realizar la revisión de la estabilidad de los estimadores por medio de las raíces del polinomio, se encuentra que todos éstos son inferiores a 1; es decir, cumplen con la condición de estabilidad.

Tabla 12. Raíces del polinomio del modelo VAR₂(4).

Raíces del polinomio	
0,92920	0,65683
0,92920	0,65683
0,74156	0,61157
0,74156	0,29595

Nota. Elaboración propia.

- *Autocorrelación serial en los errores:* por medio de la prueba de Breusch-Godfrey, se obtuvo un valor-p de 0,7046 (tabla 13), lo cual indica la no existencia de correlación en los errores; por lo tanto, los estimadores son consistentes (Novales, 2017).
- *Normalidad en los errores:* teniendo presente el tamaño reducido de la muestra con la que se trabajó, es importante revisar que los errores presenten una distribución normal (Gujarati y Porter, 2010). Entonces, con las pruebas de Jarque-Bera (JB), Asimetría y Curtosis se obtuvo un valor-p de 0,2185; 0,1429 y 0,3945; respectivamente (tabla 13). Así pues, se confirma que los errores tienen una distribución normal.
- *Homocedasticidad:* igualmente, otra condición importante es la de homocedasticidad; ya que ésta puede conducir a que los valores de una variable lleguen a predecir los de otra (López, 2017). Por ello se aplicó la prueba de ARCH Engle, la cual arroja un valor-p de 0,4142 e indica la homocedasticidad de los errores (tabla 13).

Tabla 13. Pruebas de autocorrelación serial, normalidad y homocedasticidad para el modelo VAR₂(4).

Condición	Prueba	Valor-p	Interpretación
Autocorrelación serial	Test de Breusch-Godfrey	0,7046	Los errores no están correlacionados.
	JB-Test (multivariante)	0,2185	Los errores se distribuyen normalmente.
Normalidad	Asimetría solamente (multivariante)	0,1429	Los errores se distribuyen normalmente.
	Curtosis solamente (multivariante)	0,3945	Los errores se distribuyen normalmente.
Homocedasticidad	ARCH Engle (multivariante)	0,4142	Los errores son homocedasticos, es decir, su varianza es constante.

Nota. Elaboración propia.

De este modo, se concluye que el modelo VAR₂(4) con las variables de PRGCD y CDD es confiable. Se tiene que: sus estimadores son estables, los errores no están correlacionados y se distribuyen normalmente, a su vez son homocedásticos. Entonces, se puede proceder al análisis de *Impulso-respuesta* y de *Descomposición de la varianza del error de pronóstico* de este modelo VAR.

5.3.2 Causalidad, función impulso-respuesta y descomposición de la varianza del error

Una vez definido y evaluado el modelo VAR₂(4) que se estimó, se puede entrar a analizar a profundidad la dinámica de la redistribución en la DID, esto, por medio de la relación entre el PRGCD y el CDD. Para ello, se hará uso de la función de impulso-respuesta, las cuales, “midan la reacción de cada una de las variables a un shock en una de las innovaciones estructurales.” (Novales, 2017, p. 24). Sin embargo, primeramente, se debe evaluar la *causalidad* entre las variables en cuestión.

De este modo, se evaluó la causalidad por medio de la prueba de Granger. De igual forma que en la estimación del modelo VAR, solo se tendrá en cuenta la causalidad cuando la variable dependiente es el PRGCD; es decir, la causalidad de CDD sobre PRGCD. La tabla 14 expone los resultados de la prueba, encontrando que, a un nivel de confianza del 95%, los rezagos 1 y 4 son significativos. Con ello, se acepta la hipótesis nula, la cual afirma que CDD sí causa (en el sentido de Granger) al PRGCD.

Tabla 14. Prueba de causalidad de Granger.

Causalidad	Rezago	Valor-p
PRGCD ~ CDD (CDD causa PRGCD)	1	0,0003
	2	0,2043
	3	0,4169
	4	0,0289
	5	0,0585

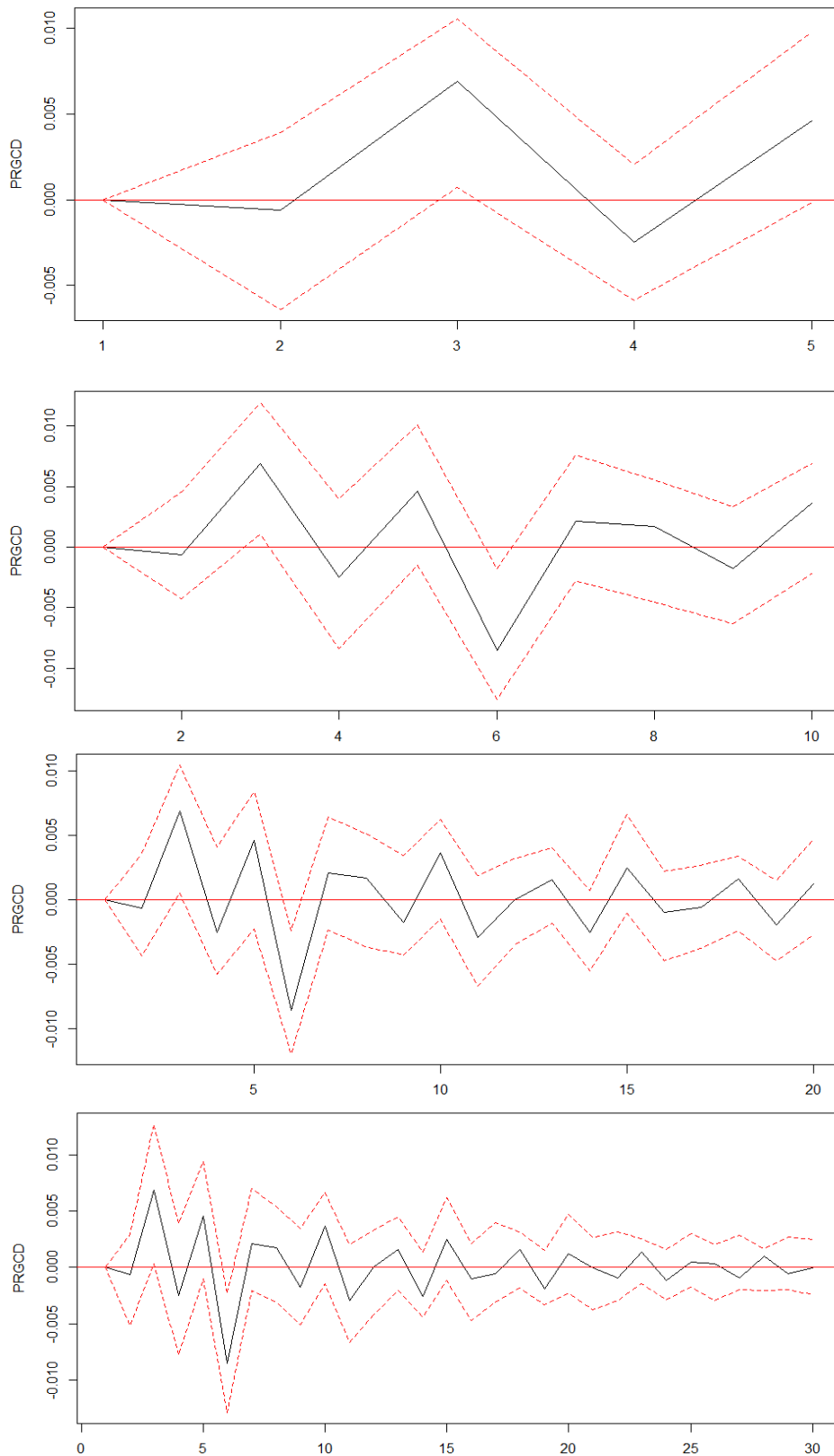
Nota. Elaboración propia.

Confirmada la causalidad, se puede calcular la función de impulso-respuesta para estas variables. La figura 31 grafica dicha función para 5, 10, 20 y 30 periodos. Las bandas superior e inferior se estiman con un nivel de confianza del 95%.

La figura 31 presenta la respuesta del PRGCD ante un impulso (una desviación estándar) del CDD para diferentes periodos¹⁹. Se destacan dos resultados en particular: el primero es que no hay una respuesta inmediata al impulso, es decir, PRGCD no responde sino hasta el segundo periodo al impulso de CDD. Igualmente, así como se observó en la regresión del modelo VAR₂(4) estimado, el primer rezago de CDD no resultaba significativo. En el segundo, no hay una convergencia en la función y, por ende, una estabilidad en la misma. Esto puede ser causado por la existencia de un impulso persistente.

¹⁹ Los valores detallados para cada función de impulso-respuesta se pueden consultar en el apéndice M.

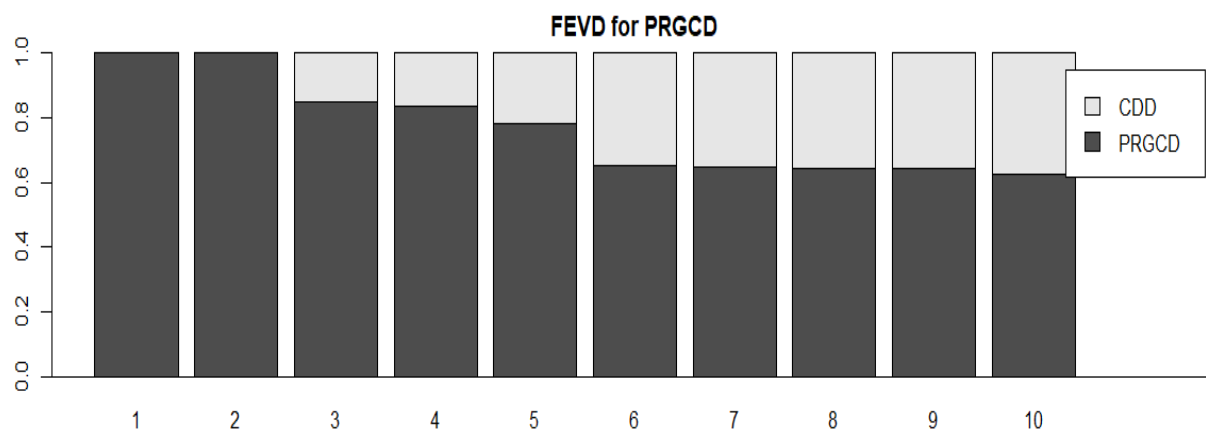
Figura 31. *Función de impulso-respuesta de CDD sobre PRGCD.*



Nota. Elaboración propia.

Por último, se aplica la descomposición de la varianza del error de pronóstico para la variable PRGCD, la cual se muestra en la figura 32 y la tabla 15. Se aprecia que en los periodos 1 y 2 el 100% de la varianza de PRGCD se explica por sí misma. A partir de los periodos 3 y 4 los choques en la variable CDD empiezan a cobrar importancia, con valores que rondan el 15-16%. En el periodo 5 este valor se incrementa a poco más del 20% y a partir del periodo 6 se estabiliza y oscila entre el 35-37%.

Figura 32. Descomposición de la varianza del error de pronóstico para PRGCD.



Nota. Elaboración propia.

Tabla 15. Descomposición de la varianza del error de pronóstico para PRGCD.

Periodo pronosticado	PRGC	
	PRGCD	CDD
1	1,00000	0,00000
2	0,99850	0,00150
3	0,84897	0,15103
4	0,83285	0,16715
5	0,78258	0,21742
6	0,65077	0,34923
7	0,64783	0,35217
8	0,64364	0,35636
9	0,64107	0,35893
10	0,62690	0,37310

Nota. Elaboración propia.

Los choques generados por la variable CDD aportan a la explicación de los cambios en el PRGCD, sin embargo, este aporte es muy limitado. Gran parte de los cambios en el PRGCD siguen sin ser explicados. En ese sentido, se podría analizar y agregar otras variables al modelo que puedan estar relacionadas con el PRGCD y así explicar la dinámica de éste mejor. Ciertamente, esta es una de las limitaciones del presente modelo VAR₂(4) y, en especial, de los datos con los que se cuenta para la investigación.

5.4 Análisis de los resultados

Una vez aplicada la propuesta metodológica, los hallazgos en las tres secciones respaldan una de las principales hipótesis argumentadas en la investigación: el problema de la desigualdad económica es muy complejo, incluyendo no sólo diversas cuestiones económicas, sino también, políticas. El caso de la DID en Colombia mantiene esta hipótesis. Entender la DID requiere de mayor y mejor información que permita análisis más profundos y detallados, tanto de las dinámicas de mercado como de la gestión gubernamental, esto, integrado a la par con las circunstancias políticas e institucionales, así como su evolución.

La primera sección se enfocó exclusivamente en las transferencias, encontrándose que éstas, a lo largo del periodo de estudio, han contribuido a reducir la DID en Colombia. La figura 22 expuso la divergencia entre el CG del *Ingreso inicial* y el CG del *Ingreso final* desde el año 1993, año a partir del cual se empezaron a desarrollar las reformas legales e institucionales a los sistemas de transferencias. De esta gráfica se desprenden dos reflexiones importantes: (1) el CG del *Ingreso inicial* ha tendido a aumentar, lo que significa que las dinámicas de mercado por sí mismas no han reducido la DID, en cambio, la han aumentado. (2) El CG del *Ingreso final* ha tendido a disminuir, lo que señala que la política de transferencias ha conducido a menores niveles de DID con el paso de los años.

Con los CG del *Ingreso inicial* y *final* calculados, se obtuvo el Poder Redistributivo del Gobierno Central (PRGC); el cual presentó una tendencia a aumentar, cada vez es mayor el impacto redistributivo en la DID que se logra a partir de la política de transferencias. El PRGC tuvo un valor promedio de -0,105; es decir, en promedio, la intervención política por medio de transferencias redujo el CG del ingreso de los departamentos en 10%. Así pues, la intervención política sí aporta a reducir las brechas de desigualdad económica entre los departamentos del país.

La segunda parte abordó la gestión de los departamentos a partir del Cociente de Ingresos Tributarios (CIT) y el Cociente de Dependencia (CD). El CIT en promedio disminuyó, por lo que, el peso de la recaudación de impuestos en el ingreso de los departamentos fue menor y, se estabilizó en aproximadamente 20% desde inicios de siglo. En cambio, el CD en promedio aumentó, mostrando que las transferencias han cobrado mayor peso en el ingreso de los departamentos; igualmente, desde principios de los años dos mil, el CD ha rondado entre el 60-70%. Así las cosas, en promedio, los departamentos cada vez son más dependientes de las transferencias nacionales y han perdido capacidad de recaudo.

Al analizar el CIT y el CD en términos agregados para cada año, el panorama no cambia mucho. El CIT se mantiene casi que estable, rondando entre un 0,35-0,30, que, en términos distributivos, significa que no presenta una alta concentración. Por su parte, el CD agregado ha disminuido, pasando a inicios del periodo de un 0,57 (alta concentración) a 0,14 (baja concentración); denotando que la dependencia está cada vez menos concentrada y son más los departamentos que han incrementado su dependencia a las transferencias.

Este panorama de aumento de la dependencia en simultáneo con una reducción de la capacidad de generar ingresos propios (en este caso por medio de recaudación de impuestos), es un fenómeno denominado por la teoría económica como *pereza fiscal* y ha sido estudiado en el caso de Colombia (Restrepo, 2015; Caicedo, 2016 y Bonet, Pérez y Ricciulli, 2018). Esta situación genera problemas,

no solo en términos de las finanzas públicas, sino también, en la gestión de instituciones públicas y gobiernos subnacionales. Además, esto retrata nuevamente la importancia de la apropiación de problemas como la desigualdad económica por parte de los diferentes niveles del gobierno, las instituciones y los estamentos de la sociedad; estas problemáticas no pueden ser exclusivas de las agendas de los gobiernos nacionales. La capacidad de generar ingresos propios por parte de los territorios (departamentos) es fundamental para lograr una mayor independencia, más recursos y mejores resultados en bienestar social.

Asimismo, si bien la intervención política de la economía por medio de transferencias ha atendido el problema de la DID en Colombia, es también esencial enfocar políticas en las causas y orígenes de dicha desigualdad; no basta solo con intervenciones en las consecuencias. En ese sentido, es urgente formular, aplicar y evaluar políticas que permitan reducir las brechas de desigualdad económica entre departamentos desde sus causas, esto, por ejemplo, con miras a que se desarrolle el potencial económico de cada región, mejorando las capacidades de generar ingresos propios y el establecimiento de instituciones eficientes.

Finalmente, la tercera parte relacionó las variables de PRGCD, CITD y CDD por medio de un modelo de Vectores Autorregresivos (VAR), esto, con el fin de conocer la dinámica redistributiva en la DID en Colombia²⁰. En ese sentido, se planteó un modelo VAR con el fin de explicar cómo la variable PRGCD respondía o se veía influenciada por las variables de CITD y CDD. En primer lugar, se encontró que el CITD no era significativo, por lo cual, se dejó de considerar en el modelo. Esto puede estar relacionado a que el CITD corresponde a una política territorial; es decir, pese a que el gobierno nacional determina las competencias en recaudación tributaria para los departamentos, son éstos los que al final llevan a cabo dicha actividad. En ese sentido, la gestión de cada departamento puede diferir y no ser la mejor.

En cambio, el CDD sí resultó ser significativo, quizás no solo por sus propios valores, sino también, porque ésta variable sí corresponde a una cuestión de política nacional; la cual, es en la que está enmarcada el Poder Redistributivo del Gobierno Central (PRGCD). En su momento, las figuras 28 y 29 que presentaban el comportamiento de las series de tiempo de cada una de estas variables, daban señales respecto a ésta situación: mientras PRGCD y CDD se movían en tendencias y momentos similares, CITD parecía tener una evolución independiente.

De este modo, se llegó al modelo VAR₂(4) presentado en la ecuación 9; en el cual se considera al PRGCD como variable dependiente y como variables independientes a los rezagos 1, 2, 3 y 4 del PRGCD y a los rezagos 2, 3 y 4 de CDD. Una vez evaluado este modelo, se encontró que efectivamente el CDD sí tiene una relación causal respecto al PRGCD, con lo que, se pudo estimar la función de impulso-respuesta. La figura 31 expuso los resultados de la función, mostrando que ésta no alcanza una convergencia y estabilidad.

Teniendo presente ello, se puede deducir que el PRGCD está respondiendo constantemente a un impulso persistente del CDD. Esto puede estar relacionado con temas políticos, puntualmente, los periodos legislativos y de gobierno, los cuales son de 4 años. Es bien conocida la turbulencia en

²⁰ La estimación de dicho modelo se realizó teniendo presente las limitaciones del mismo, principalmente, por la falta de observaciones en las series de cada una de las variables y la pérdida de grados de libertad al momento de diferenciar las series.

las instituciones y la legislación en Colombia con cada cambio de gobierno; especialmente, con el gobierno nacional. Así pues, al combinar este hecho con los resultados de la función, se encuentra que los impulsos o cambios del CDD y la respuesta y evolución del PRGCD, no llegan a una estabilidad debido a que están relacionados con políticas de gobierno, mas no políticas de Estado; las cuales, se caracterizan por ser más estables y a largo plazo. De este modo, la dinámica de la redistribución (PRGCD) por medio de transferencias (CDD) en la DID en Colombia, al igual que muchas otras políticas, están conducidas por los gobiernos nacionales de turno y sus políticas de gobierno cortoplacistas.

Para cerrar, es crucial los resultados de la *descomposición de la varianza*, los cuales concluyen que una parte importante de las proyecciones del PRGCD se explican por algo más que el CDD. Esto no corresponde sólo a cuestiones econométricas respecto a las pocas variables que se tuvieron en cuenta, sino que, nuevamente, sobresale la complejidad del problema de la desigualdad económica; el cual requiere de mayor y diferente información para aproximarse a su entendimiento. Ciertamente, estos resultados son limitados pero, a su vez, son un primer paso para profundizar en dicho entendimiento de la dinámica redistributiva en la DID.

5.5 Recapitulación

El objetivo de este capítulo fue conocer la dinámica redistributiva de la DID de Colombia a partir de la política de transferencias por medio de las variables de PRGCD, CIDD y CDD. Efectivamente, en el periodo de estudio, las transferencias contribuyeron a disminuir la DID de Colombia, sin embargo, se encuentra también un panorama en el cual, sin dichas transferencias, la DID tiende a aumentar. De ello, la intervención política es indispensable para reducir tanto las brechas en la DID como en otras dimensiones de la desigualdad económica en el país.

Aun así, la contribución de las transferencias para reducir la DID ha influido en que se desarrolle un fenómeno de *pereza fiscal* en los departamentos, debido a que éstos cada vez son más dependientes a dichos ingresos y han perdido capacidad para recaudar ingresos propios por medio de impuestos. Por ello, si se desea mantener la reducción en la DID, es también necesario impulsar reformas, mejorar la presencia y eficiencia de los gobiernos departamentales en la generación de ingresos propios; esto, claramente, articulado con el gobierno nacional, sector privado y la sociedad en general.

Dentro de los límites de la investigación, se tiene que la evolución de la capacidad redistributiva del gobierno central (PRGCD) está relacionada con las transferencias que se envían a los departamentos (CDD), las cuales, se ven influenciadas por políticas de gobierno (corto plazo). En consecuencia, la evolución de la capacidad redistributiva está en constante respuesta ante los choques que generan los impulsos en las transferencias, éstos, causados por las reformas legales e institucionales de las mismas. Por su parte, el CIDD no presenta significancia para explicar dicha capacidad redistributiva, posiblemente, porque éstos corresponden en gran medida a la política y gestión territorial de los departamentos.

En suma, todo ello permite tener una mejor comprensión de la Desigualdad del Ingreso de los Departamentos (DID) de Colombia y la acción redistributiva que ejerce el gobierno central por medio de las transferencias para reducirla. Igualmente, aunque de forma más limitada, se hizo una aproximación al entendimiento de la dinámica redistributiva, es decir, cómo se comporta ésta y

qué factores inciden en ese comportamiento. De este modo, posibilita la evaluación y análisis de las políticas de intervención que lleva a cabo el gobierno central para reducir las brechas de desigualdad económica en el país y dentro de sus territorios, por lo que, se puede partir en la proposición de mejoras a dicha intervención o crear nuevas formas de intervención. Esto último, será el tema de interés en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO VI: POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA FISCAL REDISTRIBUTIVA: ALTERNATIVAS HACIA SU MEJORAMIENTO

6.1 Diagnóstico de la desigualdad económica y la DID en Colombia

El *Marco teórico* recopiló la teoría del análisis de la desigualdad económica en la historia del pensamiento económico, esto, por medio de un enfoque de *economía política*. En la sección 2.2.7 y en la tabla 1 se analizó de forma resumida esta teoría, principalmente, en cuatro aspectos de la desigualdad económica: sus causas, su medición, sus consecuencias y las acciones a tomar frente a ella. Luego, en la sección 4.3 se abordó la desigualdad económica y la DID en Colombia, por lo que, se comprende la evolución y situación actual de dichas problemáticas en el país. Finalmente, el capítulo V permitió conocer la dinámica redistributiva en el ingreso de los departamentos a partir de las transferencias. En conjunto, al triangular estas secciones (teoría, contexto y resultados) se puede hacer un diagnóstico robusto de la desigualdad económica y la DID en Colombia. Este diagnóstico analítico se presenta a continuación a partir de los cuatro aspectos de desigualdad económica estudiados en el *Marco teórico*.

- *Respecto a las causas de la desigualdad económica y la DID en Colombia:* la desigualdad económica y la DID en el país es alta y se han visto influenciadas no solo por cuestiones económicas, sino también, por las políticas y las sociales. En el ámbito económico, la DID está relacionada inicialmente con la desigualdad ‘natural’ causada por las dinámicas de mercado, la competencia y el capitalismo; como lo planteaban los economistas *Clásicos* o Hayek. Igualmente, la capacidad de crecimiento económico, los sectores económicos predominantes y los ciclos económicos afectan la distribución y, por ende, la desigualdad económica (Keynes, Kuznets, Solow y Romer); esta situación no es ajena a la del ingreso de los departamentos en el país, ya que cada uno es muy heterogéneo en cuanto a sus características y desarrollo económico.

A su vez, esta DID se relaciona con el sistema político, las instituciones y el Estado, como afirmaban Mill, Rawls, Buchanan, ya que estos han determinado, como se mostró en el *Marco legal*, el enfoque y alcance de la intervención política de la economía a fin de reducir las brechas de desigualdad entre los departamentos. Por último, como recogen los autores *Contemporáneos*, la tendencia a la desregulación de los mercados en la década de los noventa, la falta de políticas de *Convergencia* eficientes y la concentración de poder político y económico (no solo en las clases sociales, sino también en determinados territorios como Bogotá D.C., Valle del Cauca, Antioquia, entre otros) han afectado la desigualdad económica y la DID en Colombia.

De esa manera, se pueden relacionar varias de las ‘causas’ de la desigualdad económica expuestas por la teoría, al caso de la DID en Colombia; claramente, con matices. Establecer una posible relación no implica una causalidad directa, tampoco se tiene una medición de impacto, sin embargo, todos estos factores convergen en un ambiente político, económico, social e institucional interrelacionado. De ello, como se ha comentado, el problema de la desigualdad económica es muy complejo, por lo cual, las acciones a tomar no pueden estar limitadas a tener solo un enfoque economicista.

- *Respecto a la medición de la desigualdad económica y la DID en Colombia:* la medición de la desigualdad económica, en cualquier contexto o enfoque, está en un continuo proceso de cambio; en donde cada vez se encuentran más y mejores métodos cualitativos, cuantitativos y mixtos para estudiarla. Herramientas como el *Coefficiente de Gini* o la *Curva de Lorenz* siguen representando una de los métodos más sencillos y usuales para el estudio de la distribución y la desigualdad. Una de las limitantes de la presente investigación, es la disponibilidad de datos e información más detallada y desagregada; con la cual, se puedan aplicar métodos más completos.

Aun así, se cuenta con información que permite realizar análisis y evaluaciones de las dinámicas de desigualdad económica y redistribución entre los gobiernos subnacionales (sean departamentos o municipios) en Colombia; puntualmente, a partir de la gestión fiscal de éstos. Igualmente, se cuenta con información para el estudio de la desigualdad económica por hogares, con encuestas como la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Sin embargo, el acceso a la información fiscal es muy limitado y esto representa un gran problema, ya que ésta es una de las principales y mejores fuentes para estudiar la desigualdad económica (Piketty, Milanovic, Stiglitz).

- *Respecto a las consecuencias de la desigualdad económica y la DID en Colombia:* las consecuencias de la desigualdad económica son relativas a la teoría, pensamiento, cultura o instituciones que se usen para estudiarla; no obstante, incluso autores como Smith, Ricardo o Hayek que abogan por una reducida intervención del mercado y ven en la desigualdad el resultado de la competencia y las dinámicas de mercado, una excesiva desigualdad económica es nociva. En consenso, la teoría económica concluye que, en mayor o menor medida, la desigualdad económica genera una pérdida de bienestar individual y social.

Las brechas de desigualdad, sea entre hogares o territorios, si no son atendidas con una intervención integral y eficiente, se perpetúan. Este panorama se observó con el CG del *Ingreso inicial*, el cual ha tendido a aumentar; es decir, la DID sin la intervención de las transferencias, trae como consecuencia más DID. Así pues, hay una pérdida de bienestar para los ciudadanos de los territorios más atrasados; como lo plantean principalmente los autores de la *Justicia social* y los *Contemporáneos*. También, se da una pérdida de eficiencia económica, como lo mencionaban Smith, Ricardo y Hayek; en Colombia gran parte de la actividad económica se encuentra concentrada en departamentos como Bogotá D.C., Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca o Santander, restringiendo las posibilidades de inversión y desarrollo en los demás departamentos; perdiendo así la posibilidad de explotar el potencial económico de éstos.

En conjunto, la pérdida de bienestar para los ciudadanos y la pérdida de eficiencia en la economía, generan una pérdida de bienestar social colectivo. Esto, según los economistas *Contemporáneos*, pone en riesgo la posibilidad de la movilidad social, la cohesión social, las instituciones y la democracia; generando así posibles escenarios de inestabilidad y violencia. Este panorama no es nuevo en el país. Históricamente, son conocidas las brechas de desigualdad (económica, de género, de raza, entre otras) en Colombia; las cuales han desencadenado malestar en la población y, con ello, el surgimiento de movimientos armados, como, por ejemplo, el Conflicto Armado Interno.

- *Respecto a las acciones a tomar frente a la desigualdad económica y la DID en Colombia:* las acciones que se han tomado frente a estas problemáticas en Colombia se pueden enmarcar en las propuestas por los autores *Contemporáneos*, en donde la inversión en educación y salud pública ha sido una de las principales políticas. Justamente, para el caso de la DID, las transferencias provenientes del SGP están direccionadas para la gestión y desarrollo de servicios públicos, educación y salubridad en los departamentos. Sin embargo, como lo mencionaban los *Utilitaristas*, una intervención política de la economía es deseada siempre y cuando mejore la *utilidad* social. Con esto no se está aludiendo a que la intervención que ha realizado el gobierno nacional por medio de transferencias reduzca la *utilidad* social, sino que, desvela la necesidad de un constante seguimiento y evaluación de esta intervención y las demás que se realicen.

Entonces, las intervenciones políticas, como las transferencias, no pueden estar definidas solo por la transferencia de recursos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales; esto es una visión minimalista del problema de la desigualdad económica. Es necesario apostar por políticas de intervención integrales, las cuales contemplen desde el escenario nacional hasta el local y se proyecten al largo plazo; es decir, como políticas de Estado y no de gobierno (como se observó en el apartado 5.3.2).

Además, es necesario aumentar el bienestar social de las comunidades, con ello, no solo se mejora la calidad de vida de las personas, como consideran los autores de la *Justicia social*, sino también, el desempeño económico de sus regiones. Además, Colombia presenta problemas institucionales y de gestión del gobierno y el sector público, con problemas como la corrupción o su sistema tributario inestable y con situaciones de regresividad, elusión y evasión. Así, como consideran los *Contemporáneos*, es necesario un aparato institucional y público eficiente, al igual que sistemas tributarios progresivos, todo esto, permite reducir las brechas de desigualdad entre hogares y promover el desarrollo entre regiones y países.

De este modo, éste modesto ‘diagnóstico’ de la desigualdad económica y la Desigualdad Económica del Ingreso de los Departamentos en Colombia, relaciona el contexto reciente de estas problemáticas con la teoría económica del análisis de la desigualdad. Entonces, tanto las causas, mediciones, consecuencias y acciones a tomar hechos por la teoría económica sobre la desigualdad se enlazan con el panorama de Colombia. Esto permite tener un marco analítico enriquecido para poder formular mejores intervenciones políticas en pro de la reducción de las brechas económicas entre departamentos en el país, promoviendo así el crecimiento desarrollo económico.

6.2 Hacia el mejoramiento de la política y la política económica

Luego de haber relacionado la teoría del análisis de la desigualdad económica, con el contexto de la Desigualdad del Ingreso de los Departamentos (DID) en Colombia y con la dinámica redistributiva en esta desigualdad a partir de las transferencias, es posible realizar propuestas, a partir de ello, que permitan mejorar el desempeño de la política fiscal redistributiva y la reducción de las brechas de DID en el país. Estas propuestas se estructuran a partir de tres líneas principales, las cuales se desarrollan a continuación: (1) *Política*, (2) *Política económica* y (3) *Política fiscal*.

6.2.1 Política

El entendimiento y reducción de la desigualdad económica pasa necesariamente por el aspecto político; en ese sentido, el Estado y sus instituciones son uno de los actores fundamentales en esta problemática. El *Marco legal* expuso brevemente la organización política del Estado colombiano, el cual tiene por objetivo el bienestar de los ciudadanos y la reducción de las brechas sociales, económicas y políticas entre éstos y los territorios del país. En términos políticos, se destacan dos componentes principales: las políticas y las instituciones.

Las políticas, pese a existir un respaldo legal desde la Constitución, han sido desarrolladas como políticas de gobierno, es decir, políticas de corto plazo ligadas a los intereses políticos del gobernante de turno; mas no como políticas de Estado que sean de largo plazo y contemplen el interés colectivo. Esto, se pudo apreciar en la función de impulso-respuesta, la cual no converge ni logra estabilidad, posiblemente, a causa de la inestabilidad política y sus constantes cambios. Si bien la desigualdad económica y, específicamente, la DID se han reducido por medio de la intervención política de la economía, los resultados carecen aún de contundencia y eficiencia. Esta perspectiva no rechaza las políticas de gobierno, ya que éstas también son importantes, aún más en situaciones coyunturales como las crisis económicas o eventos como la pandemia del Covid-19, pero sí se le debe otorgar mayor protagonismo a las políticas de Estado sobre las de gobierno.

Además, otros problemas presentes en la política colombiana que afectan el desempeño del sector público y las instituciones; son, por ejemplo, el clientelismo y la corrupción. Estas situaciones reafirman la necesidad de políticas de Estado fuertes y estables, las cuales, deban ser implementadas por cada gobierno de turno y no sean fácilmente manipulables. Ciertamente, este tipo de políticas exigen un reto mayor, ya que requieren de una mejor planeación, seguimiento y evaluación. Sin embargo, así como son más exigentes, pueden conducir a mejores resultados en la reducción de las brechas de desigualdad entre hogares y territorios del país. Este tipo de políticas de Estado pueden contribuir de mejor forma a la reducción de las brechas de DID, al ser más robustas y estables en el tiempo.

Por parte de las instituciones, es sabido que éstas influyen en gran medida en el crecimiento y desarrollo económico de un país, así como en su organización y funcionamiento (Acemoglu y Robinson, 2012; North, 2014). Las instituciones, al igual que el gobierno, las hay de orden nacional y también a nivel territorial, por lo que, su integración puede aportar significativamente a la gestión del Estado y las políticas públicas; no solo las que atienden el problema de la desigualdad económica, sino todo tipo de política pública. Por ejemplo, la integración de instituciones y entidades nacionales y territoriales podría mejorar la recaudación de impuestos, esto, por medio

de mejores y más completos sistemas de información que permitan una gestión eficiente y correcta toma de decisiones (Comisión de estudio del sistema tributario territorial, 2020). Así, las instituciones pueden mejorar la gestión y desempeño del sector público, entre ellas, la de los gobiernos subnacionales, a la vez que brindan las condiciones básicas de estabilidad y confianza.

6.2.2. Política económica

La política económica es la caja de herramientas que utiliza un gobierno para direccionar la economía del país, generalmente, por la vía fiscal o la monetaria. Uno de los resultados importantes de la presente investigación se plasmó en la figura 17, la cual presentaba la DID a partir del *Ingreso inicial*, y se observaba como, sin la intervención política por medio de transferencias, la desigualdad tendió a aumentar; al menos, en el periodo de estudio. En ese sentido, un programa de medidas económicas debe estar acompañado de la legislación e institucionalidad, dando así una política económica fuerte. Frente al problema de la desigualdad económica y la DID en Colombia, se proponen dos vertientes de política económica: (1) una política económica general: determinada pero flexible y (2) una política económica territorial.

La primera vertiente corresponde a la política económica a nivel general, la cual, debe tener determinados objetivos claros, pero ser flexible para lograr dichos objetivos. Por una parte, los ingresos del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales están dados por la recaudación tributaria; ésta no solo depende de la capacidad institucional de recaudo, sino también, del crecimiento económico y la confianza en la economía. Por otro lado, los ingresos de los diferentes niveles de gobierno también están relacionados con ingresos de mercado; éstos, a partir de la producción, las exportaciones e importaciones, la inversión extranjera y la deuda. De este modo, es pertinente una política económica que se encamine hacia un crecimiento económico estable y dinámico.

Esta política económica de crecimiento podría estar enfocada tanto desde el ámbito sectorial como territorial, pudiendo así discernir las potencialidades de la producción colombiana y de cada uno de sus territorios. El país posee gran potencial en el sector primario, pero, no todas las regiones del país cuentan con las mismas capacidades para el desarrollo de éste, aun así, se requiere de una mayor atención hacia el sector, debido a que no solo brindaría beneficios económicos, sino también, beneficios en materia de bienestar al mejorar la seguridad alimentaria en el país. Igualmente, sectores como el de los hidrocarburos representan un gran reto y disyuntiva. Por un lado, se desea el uso de energías limpias y, por otro, son necesarios los ingresos provenientes de la explotación de estos recursos (los cuales terminan siendo parte de las transferencias que reciben los departamentos y municipios por concepto de regalías). Así pues, es importante formular un plan de transición energética, el cual apunte a avanzar en la implementación de energías limpias y con un desmonte gradual de la explotación de hidrocarburos. De este modo, la política económica debe abarcar desde lo particular hasta lo general, integrando todos los sectores económicos y todos los territorios, y no de forma apartada.

Asimismo, una vez determinados los objetivos de esta política económica de crecimiento se requiere que ésta tenga flexibilidad. Colombia es dependiente y se encuentra inmerso en un mundo globalizado económica y políticamente, en el cual hay constantes cambios, por ello, el país debe contar con la capacidad de reaccionar y adaptarse ante cualquier tipo de alteración; principalmente, económica. Así pues, una de las mejores herramientas que debe utilizar el gobierno y el Estado

son las políticas económicas anticíclicas, las cuales generan altos beneficios para atender *cisnes negros* como el Covid-19 (OCDE, 2020).

En general, la política de crecimiento debe poder integrar el enfoque sectorial y territorial, a fin de explorar, identificar y desarrollar actividades económicas potenciales. Además, es indispensable el acompañamiento y apoyo del gobierno y el Estado tanto para establecer la política como para dirigirla y salvaguardarla ante cualquier eventualidad. Todo ello requiere, a su vez, del apoyo científico, técnico y de investigación y desarrollo. Por lo que, la política económica de crecimiento debe ser diversa y apostar por la innovación y la sostenibilidad.

La segunda vertiente corresponde a una política económica territorial con miras al desarrollo económico; la cual parte de la descentralización. Este proceso se empezó a implementar principalmente desde la Constitución Política de 1991, dando hasta hoy día efectos positivos en la oferta de bienes públicos en los territorios del país (Comisión de estudio del sistema tributario territorial, 2020). De este modo, es importante continuar con la evaluación e innovación en el proceso de descentralización, con el objetivo de que éste mejore. Además, según lo afirma Sen (2000), el crecimiento económico es solo un paso para alcanzar el desarrollo; de ello, se desprende la necesidad de que la política económica de crecimiento y la política económica de desarrollo estén interrelacionadas.

En ese sentido, promover el desarrollo de los territorios de forma descentralizada, debe propender por un enfoque diferencial a partir de la heterogeneidad de cada uno de estos territorios. Cada departamento cuenta con circunstancias económicas, políticas, sociales, demográficas y geográficas particulares, por lo que, una única política nacional se quedaría corta para responder a las necesidades de los departamentos y promover el desarrollo de sus territorios y sus comunidades. El desarrollo, entre otros, puede estar guiado a partir de los ODS, los cuales incluyen la erradicación del hambre y la pobreza, el mejoramiento y cobertura en educación y salud, el cambio climático, la justicia y la paz y, la reducción de las diversas brechas de desigualdad. Todos estos problemas se presentan en el país y dentro de cada uno de sus territorios, por ello, es importante un desarrollo económico sostenible e inclusivo (OCDE, 2015). De esta manera, se busca un desarrollo económico que aporte al crecimiento económico, basado en una *justicia social*.

6.2.3 Política fiscal

La literatura y teoría económica destacan la capacidad redistributiva que tiene la política fiscal, la cual, es quizás, la herramienta de política económica más importante para reducir las brechas de desigualdad económica. En Colombia, para Urrutia y Robles (2019), la intervención económica de la economía surge a raíz de la incapacidad del mercado de por sí solo garantizar los derechos económicos y sociales promulgados por la Constitución Política. De este modo, se requiere de una política fiscal activa, acorde a las condiciones y necesidades económicas y políticas del país, que se mueva con cautela, principalmente, en términos del endeudamiento y una eficiente inversión. Este panorama no es exclusivo de Colombia, también es compartido por la región de América Latina y el Caribe, por lo que debería enfocar sus sistemas tributarios a una imposición más progresiva en impuestos directos (como la renta, la propiedad y los activos) y mejor capacidad institucional (Busso y Messina, 2020). A partir de los resultados de la presente investigación, una política fiscal para reducir la DID debe abarcar, al menos dos áreas: la gestión departamental y la política de transferencias.

Ya se mencionó la importancia de la descentralización en la política económica territorial, en donde una parte fundamental es la gestión de las entidades descentralizadas; como, por ejemplo, los gobiernos subnacionales. La gestión de los departamentos es heterogénea (Comisión de estudio del sistema tributario territorial, 2020) y esto se observó por medio de la capacidad de obtener recursos propios a partir de la recaudación de impuestos (CIT) y la dependencia a las transferencias del gobierno nacional (CD).

Retomando la figura 25, se expuso la alta dependencia que presenta el ingreso de los departamentos a las transferencias que realiza el gobierno central, resultados similares con otros estudios tributarios territoriales como el de la *Comisión de estudio del sistema tributario territorial* (2020). Esta situación representa un resultado destacable de la investigación y que va en línea con lo propuesto en las reformas en *Política*: la Constitución plantea la autonomía de las entidades territoriales y la descentralización del Estado, no obstante, los departamentos se han vuelto más dependientes, en términos de ingresos, que independientes. Por ello, en la integración de los diferentes niveles de gobierno y sus instituciones, se debe emprender reformas con el fin de mejorar la capacidad de recaudación tributaria y la asignación y utilización de recursos de los departamentos.

En el caso de los ingresos tributarios, teniendo en cuenta la figura 25, se tiene que los departamentos han perdido capacidad de recaudación de impuestos respecto a sus ingresos; lo cual genera problemas de autosuficiencia y sostenibilidad fiscal. En este aspecto, tanto las reformas políticas como de política económica son importantes. Una economía dinámica y en crecimiento, junto con el apoyo interinstitucional, pueden favorecer el aumento del ingreso de los departamentos por concepto de impuestos, generando una economía más sólida, productiva y, con un ambiente institucional robusto y eficiente.

En consecuencia, la reducción de las brechas de DID depende de un trabajo conjunto del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales. El objetivo de una economía dinámica y en crecimiento junto con un aparato institucional robusto y eficiente, encaminará la intervención política del mercado hacia una mayor reducción de la desigualdad económica y la equidad; además, claramente, de los demás beneficios subsecuentes de estas mejoras. Nuevamente, se resalta que dichas reformas deben contemplarse desde perspectivas holísticas y transversales, las cuales logren impactar de forma simultánea diferentes problemáticas que son causa y/o consecuencia de la desigualdad económica.

Finalmente, por parte de las transferencias, se encontró el efecto e impacto significativo que tienen éstas sobre la reducción de la DID, por lo que la intervención política redistributiva que realiza el gobierno nacional contribuye a una mayor equidad entre los departamentos del país y el bienestar social de sus comunidades (figura 24). Sin embargo, el trabajo en la política de transferencias debe continuar, especialmente en lo concerniente a su seguimiento y evaluación, protegiendo así, los recursos de problemas como la corrupción, para que sean ejecutados de forma eficiente. Al igual que con otras políticas públicas que están relacionadas con intereses de Estado, es necesario una mayor estabilidad en la política de transferencias, con miras al largo plazo y con una hoja de ruta clara. En resumen, la política de transferencias debe mantenerse como herramienta redistributiva en el ingreso de los departamentos del país, pero esto requiere de mejoras sustanciales en términos

políticos y de gestión, los cuales, permitan que el impacto de estas transferencias pueda ser aún mayor.

6.3 Conclusiones

La desigualdad económica es, sin lugar a dudas, una de las problemáticas más apremiantes a nivel mundial; la concentración de los ingresos, la riqueza, los activos o la producción, tienen un lugar protagónico en las agendas sociales y políticas de los países y organismos internacionales. Además, la desigualdad económica se presenta de manera heterogénea entre países y dentro de éstos, implicando cuestiones que van desde la cultura hasta el Estado, con lo cual, entender y afrontar la desigualdad requiere de visiones amplias y esfuerzos mancomunados de toda la sociedad en conjunto. Colombia es un país con históricas brechas sociales, políticas y económicas, las cuales se encuentra tanto entre sus ciudadanos y hogares como entre sus territorios. Así pues, esta investigación se interesó por el problema de la desigualdad del ingreso entre los territorios de Colombia, pero, con un fuerte componente de *lo* político; de ello, surge el análisis de la Desigualdad del Ingreso de los Departamentos (DID) de Colombia.

Inicialmente, se logró una sistematización de la teoría económica que aborda el problema de la desigualdad económica, brindado así un marco analítico amplio y diverso para la investigación. Con éste, se encontró como desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días, ha evolucionado y cobrado importancia el problema de la desigualdad económica, el cual, cada vez integra más actores (sector público y privado, sociedad civil, organismos e instituciones) y campos (economía, política, historia, sociología, filosofía) para su estudio.

Luego se incursionó en una revisión del problema de la desigualdad económica y la desigualdad del ingreso en los gobiernos subnacionales; esto, para el caso de Colombia y la región de América Latina y el Caribe. Al revisar estos contextos, se encontró que las transferencias de los gobiernos nacionales a los gobiernos subnacionales, son una de las principales herramientas de política fiscal redistributiva que llevan a cabo los gobiernos en el mundo. Con esta herramienta se logra llevar a cabo un proceso de descentralización y de reducción de las brechas socioeconómicas entre los territorios de un país. En el caso de Colombia, las transferencias han estado ligadas a cuestiones de política, política económica y de mercado, en donde ha influido en éstas desde la Constitución Política de 1991, pasando por las políticas económicas de cada gobierno, hasta el mercado y economía nacional e internacional.

De este modo, se conoció la dinámica redistributiva en el ingreso de los departamentos de Colombia a partir de la política fiscal de transferencias. Para ello, se estimó el Poder Redistributivo del Gobierno Central a partir de esta política, encontrando que tiene un efecto significativo en la reducción de la DID. Además, se conoció la gestión de los departamentos, los cuales, recientemente, se han vuelto dependientes a las transferencias y perdido capacidad de recaudación tributaria respecto a sus ingresos; así, se está frente a un posible panorama de *pereza fiscal*. Finalmente, se relacionó la dependencia de los departamentos al poder redistributivo del gobierno nacional, resultando que la política de transferencias no logra converger a una estabilidad; posiblemente, por el ambiente institucional y legal cambiante en el país con política de gobierno cortoplacista.

El conocer la dinámica redistributiva generó tres importantes conclusiones: (1) las transferencias logran reducir la desigualdad en el ingreso de los departamentos del país promoviendo, además, la inversión en políticas de bienestar social (las cuales, como se expuso en el *Marco teórico*, están relacionadas con menores niveles de desigualdad entre individuos, hogares y territorios). (2) La institucionalidad y la gestión de las entidades gubernamentales es muy relevante, ya que éstas inciden en la eficiencia de la política de transferencias. Problemáticas como la corrupción y la deficiente planificación generan una pérdida en la eficiencia de las transferencias, convirtiendo así el problema no solo en uno de política fiscal, sino también, institucional. Y (3) las transferencias, así como muchas otras políticas públicas, necesitan ser desarrolladas como políticas de Estado y no de gobierno, generando una mayor estabilidad y mejores resultados.

Si bien la desigualdad económica no es un problema homogéneo, muchos de los aportes de la teoría económica respecto a ésta en general, son aplicables a la DID en Colombia. Todas las corrientes de pensamiento revisadas coinciden en que es imposible analizar la desigualdad económica exclusivamente desde una perspectiva economicista, por ello, es importante agregar la política y la historia (entre otras) a dichos análisis. Ciertamente, la política como sector público, la legislación y el Estado están inmersos en la DID, así como la historia del país y cada uno de sus territorios. La teoría propone que la desigualdad genera pérdida de bienestar individual y social, destrucción de la cohesión social y quebrantamiento de los consensos sociales, la democracia y las instituciones, además, genera otras problemáticas como la exclusión, la violencia, la pobreza y el hambre. Estas consecuencias de la desigualdad económica han estado y están presentes en Colombia, claramente no solo a causa de la desigualdad, pero sí nutridas por ésta. Ante este panorama, la teoría económica *Contemporánea* propone intervenciones políticas a la economía, las cuales generen mayor equidad, bienestar social y desarrollo económico; para ello, se suele recomendar políticas fiscales redistributivas a partir de impuestos directos y progresivos. En el caso de Colombia, las transferencias se configuran como una de las políticas de la política fiscal redistributiva, para reducir las brechas de desigualdad económica entre los gobiernos departamentales y sus comunidades.

Ante estas conclusiones, vale recordar las limitaciones del presente estudio, principalmente, respecto a la disponibilidad de información de las cuentas departamentales en series de tiempo extensas y más desagregadas, lo cual restringió el uso de más indicadores y variables que pudiesen aportar a entender la dinámica redistributiva. Esta falencia se relaciona con la gestión y planificación de los diferentes niveles del gobierno, ya que se requiere información completa y de calidad para mejorar la toma de decisiones. Aun con todo ello, la investigación se presenta como un trabajo incipiente que motive a dar continuidad al análisis territorial de problemas como la desigualdad económica desde diferentes actores, en este caso, desde los gobiernos departamentales.

Finalmente, se han hecho propuestas entorno a la *política*, la *política económica* y la *política fiscal* que permitan mejorar el efecto e impacto redistributivo de las transferencias en la DID. Estas propuestas han girado en torno a la estabilidad política, el mejoramiento de la gestión gubernamental e institucional y el crecimiento y desarrollo económico del país y los territorios.

De la totalidad del trabajo se ha llegado a una reflexión *maxime*: el sector público y el Estado deben recobrar un papel protagónico en la organización, gestión y solución de problemáticas

trascendentales, como la desigualdad económica, en las sociedades actuales. Esta reflexión parte, cómo lo menciona Mazzucato (2019), de una teoría económica que relega la función de los gobiernos y estados, casi que exclusivamente, a atender los fallos de mercado y no a una función de cocreación de valor y nuevos mercados. Así pues, en relación con la problemática de la desigualdad económica, el sector público y el Estado deben proyectarse no solo con una política fiscal de recaudo de impuestos y entrega de transferencias, sino como agentes activos que generen nuevas dinámicas sociales y económicas para el mejoramiento del bienestar de la sociedad y la resolución de sus problemáticas. En ese sentido, el Estado no es un agente que sea o esté opuesto al mercado, ni que el sector público sea un antagonista del sector privado, sino que es un agente más que puede coordinar y estimular los intereses y esfuerzos de los diferentes y diversos agentes que se encuentran en la totalidad de la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoğlu, D. y Robinson, J. (2012). Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Colombia: Editorial Planeta.
- Alesina, A. (2 de junio de 2013). Program Report: Political Economy. *National Bureau of Economic Research* – NBER. <https://www.nber.org/reporter/2013number2/program-report-political-economy>
- Aptech Blog. (26 de julio de 2021). Introducción a los fundamentos de los modelos vectoriales autorregresivos. <https://www.aptech.com/blog/introduction-to-the-fundamentals-of-vector-autoregressive-models/>
- Aptech Blog. (16 de junio de 2022). La intuición detrás de las funciones de respuesta de impulso y la descomposición de la varianza del error de pronóstico. <https://www.aptech.com/blog/the-intuition-behind-impulse-response-functions-and-forecast-error-variance-decomposition/#what-are-impulse-response-functions>
- Atkinson, A. (1970). On the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory*, 2(3), pp. 244-263. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0022053170900396?via%3Dihub>
- Atkinson, A. (2009). Economics as a moral science. *The London School of Economics and Political Science, Economica*, 76(s1), pp. 791-804. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:bd4d6ee6-2ced-40ab-bacd-1024508237c6>
- Atkinson, A. (2016). *Desigualdad ¿qué podemos hacer?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Atuesta, B., Mancero, X. y Tromben, V. (2018). Herramientas para el análisis de las desigualdades y del efecto redistributivo de las políticas públicas. Documentos de proyectos, CEPAL-ONU. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43678-herramientas-analisis-desigualdades-efecto-redistributivo-politicas-publicas>
- Banco Mundial. (2022). Índice de Gini. Banco Mundial Data. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Becerra, L. (agosto 27 de 2021). En 50 años en Colombia van casi 30 reformas tributarias. Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/reforma-tributaria/en-50-anos-en-colombia-van-casi-30-reformas-tributarias-555638>
- Bentham, J. (2008). *Los principios de la moral y la legislación*. 1a ed. Buenos Aires: Claridad.
- Bladen, V. (1974). *From Adam Smith to Maynard Keynes: The Heritage of Political Economy*. Toronto: University of Toronto.

- Bonet, J. y Galvis, A. (eds.) (2016). *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia*. Memorias del seminario internacional: ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones? Bogotá D.C.: Banco de la República de Colombia y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13977/sistemas-de-transferencias-subnacionales-lecciones-para-una-reforma-en-colombia>
- Bonet, J., Pérez, G. y Montero, J. (2018). Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios. *Banco de la República, Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana*, (267). <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9187>
- Bonet, J., Pérez, G. y Ricciulli, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Revista De Economía Del Rosario*, 21(2), pp. 247-307. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/view/7196>
- Brennan, G., y Buchanan, J. (2000). *The Collected Works of James M. Buchanan. Vol. 9: The Power to Tax*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1999). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M. (2009). *Los límites de la libertad. Entre la Anarquía y el Leviatán*. Madrid: Katz Editores.
- Busso, M. y Messina, J. (eds.) (2020). *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/la-crisis-de-la-desigualdad-america-latina-y-el-caribe-en-la-encrucijada>
- Caballero, J. F. (2006). La teoría de la Justicia de John Rawls. *Revista de Ciencias Sociales Iberoforum*, (II), pp. 1-22. https://ibero.mx/iberoforum/2/pdf/francisco_caballero.pdf
- Caicedo, B. (2016). La pereza fiscal como problema relevante en la descentralización. *Contexto Revista de Investigación en Administración, Contabilidad, Economía y Sociedad*, 4(4), pp. 141-151. <https://www.redalyc.org/journal/5518/551857280005/551857280005.pdf>
- Cárdenas, M. (2013). *Introducción a la economía colombiana*. Ed. 3. Bogotá D.C: Alfaomega.
- Cardoso, D. F., Souza, K. B., Ribeiro, L. C. S. y Cardoso, G. S. (2019). Fiscal policy and regional inequality in Brazil. *XXIV Encontro Regional de Economia-Artigos Seleccionados*. https://www.anpec.org.br/nordeste/2019/submissao/arquivos_identificados/065-17dc13e009aa6aa682e43cda0503b059.pdf
- Center for Economic and Social Rights. (2017). *Política Fiscal para la Igualdad y los Derechos. Mapeo de debates, iniciativas y actores de la Región Andina*. <https://www.cesr.org/andean-region-towards-new-fiscal-reform-agenda-equality-and-rights/>

Cohen, G. A. (2001). *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?* Barcelona: Paidós.

Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. (2020). Informe final. <https://economia.uniandes.edu.co/cede/comision-de-estudio-del-sistema-tributario-territorial>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL, 2021). Gasto público por función, en moneda nacional. CEPALSTAT. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=4410&area_id=2313&lang=es

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL, 2022). Índice de concentración de Gini. CEPALSTAT. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3289&area_id=931&lang=es

Congreso de la República de Colombia. (6 de julio de 1983). “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”. [Ley 14 de 1983]. DO: 36.288 de 1983. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267>

Congreso de la República de Colombia. (12 de agosto de 1993). “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”. [Ley 60 de 1993]. DO: 40.987 de 1993. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=274>

Congreso de la República de Colombia. (28 de junio de 1994). “Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.”. [Ley 141 de 1994]. DO: 41.414 de 1994. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9153>

Congreso de la República de Colombia. (30 de julio de 2001). “Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”. [Acto Legislativo 01 de 2001]. DO: 44506 del 1 de agosto de 2001. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4135>

Congreso de la República de Colombia. (11 de julio de 2007). “Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”. [Acto Legislativo 04 de 2007]. DO: 46686 de julio 11 de 2007. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25671>

Congreso de la República de Colombia. (28 de junio de 2011). “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.” [Ley 1454 de 2011]. DO: 48.115 del 29 de junio de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>

Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 2011). “Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.” [Acto Legislativo 05 de 2011]. DO: 48.134 del 18 de julio de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43391#:~:text=Cr%C3%A9ase%20el%20Sistema%20de%20Monitoreo,ciudadana%20y%20el%20Buen%20Gobierno.>

Congreso de la República de Colombia. (17 de mayo de 2012). “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.” [Ley 1530 de 2012]. DO: 48.433 del 17 de mayo de 2012. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47474>

Cont, W. y Porto, A. (2017). Geografía de la distribución del ingreso y del impacto distributivo de la política fiscal. Argentina 1995-2010. Datos, metodología y mediciones. Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <https://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2017/11/Cont-Porto-Geografia-Desigualdad-Distribucion-Personal-Ingreso-Impacto-Distributivo-Politica-Fiscal.pdf>

Cont, W. y Porto, A. (2019). Desigualdad y política fiscal en las provincias argentinas (1995-2010). *Desarrollo económico*, 59(227), pp. 41-82. <https://www.jstor.org/stable/26825064>

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. (20 de julio de 1991). *Constitución política*. (actualizada a 20 de abril de 2022). Secretaría general del Senado de la República. <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>

Corte Constitucional de Colombia. (13 de agosto de 2002). Sentencia C-643/02. [MP Jaime Córdoba Triviño]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-643-02.htm>

Correa, V., Escandón A., Luengo, R. y Venegas, J. (2002). Empalme PIB: series anuales y trimestrales 1986 - 1995, base 1996. Documento metodológico. Documento de trabajo N° 179, Banco Central de Chile. https://www.bcentral.cl/documents/33528/133326/bcch_archivo_167966_es%2B%25282%2529.pdf/2e0457b6-707a-7624-ecd3-7f05d0bb2289?t=1655149225333

Credit Suisse. (2018). Global Wealth Report 2018. Research Institute. <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>

Credit Suisse. (2021). Global Wealth Report 2021. Research Institute. <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>

Deaton, A. (1992). *Understanding Consumption*. New York: Oxford University Press Inc.

Deaton, A. (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Deaton, A. y Muellbauer, J. (2009). *Economics and consumer behavior*. 24a ed. New York: Cambridge University Press.

Deaton, A. y Case, A. (2020). *Muertes por desesperación y el futuro del capitalismo*. Barcelona: Editorial Planeta.

De Lora, P. (1997). Kelsen y la realidad del Estado. *RDL Revista de libros*. <https://www.revistadelibros.com/articulos/kelsen-y-la-realidad-del-estado>

Departamento Nacional Administrativo de Estadística. (Dane, s.f.). PIB por departamento – Base 1994. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

Departamento Nacional Administrativo de Estadística. (Dane, 2018). PIB por departamento – Base 2005. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

Departamento Nacional Administrativo de Estadística. (Dane, 2019). Boletín Técnico – Pobreza monetaria departamental 2019. Dane. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos_2019.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (Dane, 2020). Proyecciones de población calculadas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV-2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Nacional Administrativo de Estadística. (Dane, 2022). PIB por departamento – Base 2015. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

Departamento Nacional de Planeación. (DNP, s.f.a). Sistemas de información, Datos Abiertos. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/Paginas/Sistemas-de-informaci%C3%B3n.aspx#:~:text=Sistema%20de%20Informaci%C3%B3n%20que%20p%C3%BAblica,Ingrese%20al%20SISFUT>

Departamento Nacional de Planeación. (DNP, s.f.b). Glosario. Operaciones Efectivas de Caja. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/O.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (DNP, 2022). Operaciones Efectivas de Caja (OEC) 2000-2020, departamentos y municipios. Sistema de Información del Formulario Único Territorial. <http://sisfut.dnp.gov.co/app/login>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (DIAN, 2011). Agregados para el Impuesto al Patrimonio 2011. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/TributosDIAN.aspx>

- Enríquez, J. (2020). La curva de Kuznets como medidor de crecimiento y desigualdad para el Ecuador. *Revista Científica Multidisciplinaria SAPIENTIAE*, 3(5), pp. 2-11. <https://publicacionescd.uleam.edu.ec/index.php/sapientiae/article/view/46>
- Espitia, J., Ferrari, C., Gonzáles, J., Hernández, I., Reyes, L., Romero, A., Tassara, C., Varela, D., Villabona, J. y Zafra, G. (2018). El gasto público en Colombia. Reflexiones y propuestas. *Revista de economía institucional*, 21(40), pp. 291-326. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/5754/7142>
- Fergusson, L. y Querubín, P. (2018). *Economía política de la política económica*. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- Forbes. (30 de octubre de 2020). Colombia es el país más desigual de toda América Latina. Forbes Staff. <https://forbes.co/2020/10/30/economia-y-finanzas/colombia-es-el-pais-mas-desigual-de-toda-america-latina/>
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Gini, C. (1914). Sulla misura della concentrazione e della variabilità dei caratteri. *Premiate officine grafiche C. Ferrari*, 73c, 1203-1248.
- Gonzáles, L. (2014). Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en América Latina. *América Latina Hoy*, 67, pp. 167-190. <https://doi.org/10.14201/alh201467167190>
- Gujarati, D. y Porter, D. (2010). *Econometría*. 5a ed. México D.F.: McGraw-Hill.
- Hayek, F. (2008). *Camino de servidumbre*. España: Unión Editorial.
- Hayek, F. (2011). *Principios de un orden social liberal*. 2a ed. Unión Editorial.
- Hayek, F. (2014). *Los fundamentos de la libertad*. 9a ed. Unión Editorial.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (IGAC, 2018). *Ordenamiento Territorial*. Bogotá D.C.: IGAC. <https://www.igac.gov.co/es/contenido/areas-estrategicas/ordenamiento-territorial>
- Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá D.C.: Taurus.
- Keynes, J. (1965). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México – Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen, H. (1949). *General theory of law and state*. Cambridge: Harvard University Printing Office.

- Kidyba, S. (2016). Empalmes de series. Aspectos metodológicos y prácticas internacionales. Seminario de Cuentas Nacionales de América Latina y el Caribe. Instituto Nacional de Estadística y Censos – INDEC. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/semcn2016_s7-susana-kidyba.pdf
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*, 45(1), pp. 1-28. <http://www.jstor.org/stable/1811581>
- López, J. (3 de octubre de 2017). Homocedasticidad. *Economipedia*. <https://economipedia.com/definiciones/homocedasticidad.html>
- Lora, E. (2019). *Economía esencial de Colombia*. Bogotá: Debate.
- Lorenz, M. O. (1905). Methods of Measuring the Concentration of Wealth. American Statistical Association, 9(70), pp. 209-219. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/pdf/2276207.pdf>
- Madrigal, G. y Bueno, L. (2019). Transferencias, Gestión Fiscal Municipal y la Desigualdad Interregional en México. *Investigación Administrativa*, 48(124). <https://www.ipn.mx/assets/files/investigacion-administrativa/docs/revistas/124/art3.pdf>
- Malthus, T. (1933). *Primer ensayo sobre la población*. Epub: Titivillus.
- Marx, K. (1980). *Manuscritos: economía y filosofía*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marx, K. (2009). *El Capital*. Tomo I Vol. 3. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Marx, K y Engels, F. (2011). *Manifiesto del Partido Comunista*. México: Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx.
- Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas. Quién produce y quién gana en la economía global*. Bogotá D.C.: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Melo, L. y Ramos, J. (2017). El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. Borradores de Economía, (1003), Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co/es/borrador-1003>
- Milanovic, B. (2011). *The haves and the have-nots*. United States: Basic Books.
- Milanovic, B. (2017). *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Milanovic, B. (2020). *Capitalismo, nada más. El futuro del sistema que domina el mundo*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial.

- Mill, J. S. (2007). *Principios de economía política*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Mill, J. S. (2011). *Socialism*. Project Gutenberg. <https://www.gutenberg.org/files/38138/38138-h/38138-h.htm>
- Mill, J. S. (2014). *El utilitarismo*. 3a ed. Madrid: Alianza Editorial.
- North, D., Wallis, J. y Weingast, B. (2006). A Conceptual Framework for Interpreting. Recorded Human History. *National Bureau of Economic Research*. <https://www.nber.org/papers/w12795>
- North, D. (2014). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. 1a ed. electrónica. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Novales, A. (2017). Modelos vectoriales autorregresivos (VAR). Universidad Complutense. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-41459/VAR.pdf>
- Ocampo, J. (2007). *Historia económica de Colombia*. Colombia: Editorial Planeta.
- Organización de las Naciones Unidas. (ONU, 2020). World social report 2020: inequality in a rapidly changing world. Department of economic and social affairs. <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/02/World-Social-Report2020-FullReport.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (OCDE, enero de 2015). *Colombia: políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo*. OCDE – Serie “Mejores Políticas”. <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (OCDE, 3 de abril de 2020). *Impacto territorial de la COVID-19: gestionar la crisis en todos los niveles de gobierno*. OCDE. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135124-c5edv39gow&title=Impacto-territorial-de-la-COVID-19
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (OCDE, 2022). Gasto público por función. OCDE STAT. <https://stats.oecd.org/>
- Oxfam. (20 de enero de 2020). Los milmillonarios del mundo poseen más riqueza que 4600 millones de personas. Oxfam International. <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/los-milmillonarios-del-mundo-poseen-mas-riqueza-que-4600-millones-de-personas>
- Pareto, V. (1945). *Manual de economía política*. Argentina: Editorial Atalaya.
- Pardo, J. (2011). La filosofía económica de James M. Buchanan. *Anuario filosófico*, 44(2), p. 233-252. : <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-filosofico/article/view/1414/1328>

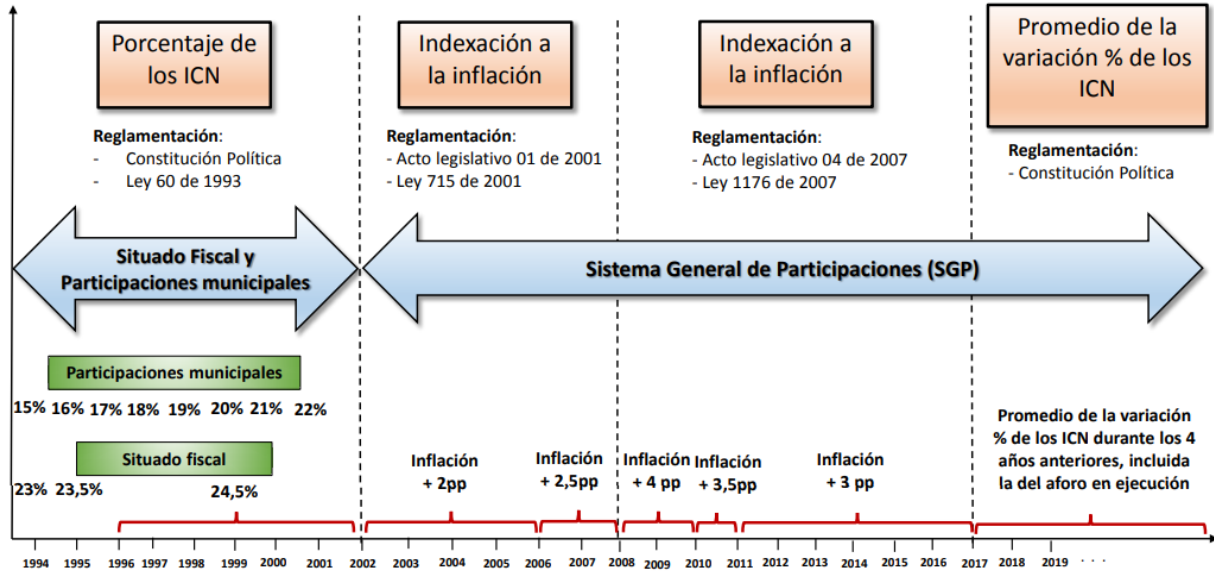
- Pearce, D. W. (ed.). (1999). *Diccionario Akal de Economía Moderna*. Madrid: Ediciones Akal.
- Pfaff, B. (2008). VAR, SVAR and SVEC Models: Implementation Within R Package vars. *Journal of Statistical Software*, 27(4), pp. 1–32. <https://www.jstatsoft.org/article/view/v027i04>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Piketty, T. (2019). *Capital e ideología*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Piketty, T. (2021). *Una breve historia de la igualdad*. Barcelona: Editorial Deusto.
- Piketty, T. y Sáez, E. (2006). The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective. *American Economic Review*, 96(2), pp. 200-205. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/000282806777212116>
- Pichardo, I. (2002). *Introducción a la nueva administración pública de México*. 2a ed. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ponce, J. (2004). Una Nota Sobre Empalme y Conciliación de Series de Cuentas Nacionales. *Revista de economía Segunda Época, Banco Central de Uruguay*, XI(2), pp. 177-210. <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Revista-de-Economia.aspx>
- Presidencia de la República. (15 de enero de 1996). "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto". [Decreto 111 de 1996]. DO: 42692 de enero 18 de 1996. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>
- Radics, A., Vázquez, F., Pérez, N. y Ruelas, I. (2022). Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe. CEPAL – BID. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47855-panorama-relaciones-fiscales-niveles-gobierno-paises-america-latina-caribe#:~:text=Panorama%20de%20las%20relaciones%20fiscales%20entre%20niveles%20de%20gobierno%20en,regional%20y%20nacional%20de%20las>
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la Justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2015). *El liberalismo Político*. 1a ed. electrónica. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Ricardo, D. (2003). *Principios de economía política y tributación*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Rincón, C. (2018). La tributación nacional en las transferencias y regalías territoriales de Colombia: Una búsqueda de Equidad Fiscal entre la Nación y las Entidades Territoriales

- (2000-2017). *Investigación y desarrollo*, 26(2), pp. 125-158. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/view/9120/214421443579>
- Restrepo, J. (2015). *Hacienda pública*. 10a ed. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez, A. (2014). *Constitución fiscal y disparidades regionales en el desarrollo económico: una exploración de los casos de Colombia, Canadá y España*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID.
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98(5), pp. S71–S102. <https://www.jstor.org/stable/2937632>
- Romer, P. (1994). The Origins of Endogenous Growth. *The Journal of Economic Perspectives*, 8(1), pp. 3–22. <https://www.jstor.org/stable/2138148>
- Sabino, C. (1991). *Diccionario de economía y finanzas*. Caracas: Edición Panapo.
- Sánchez, F. y Liendo, N. (eds.) (2020). *Manual de ciencia política y relaciones internacionales*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Sánchez, R. (2017). Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos. *Cuadernos de Economía*, 36(72), pp. 139-178. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/65880/62876>
- Samuelson, P. y Nordhaus, W. (2010). *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*. 19a ed. México D. F.: McGraw Hill.
- Sen, A. (1983). Development: Which Way Now? *Royal Economic Society*. 93(372), p. 745-762. : <https://www.jstor.org/stable/2232744?read-now=1&seq=1>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. México: Planeta.
- Smith, A. (1994). *Una investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. 1a ed. Madrid: Alianza Editorial.
- Smith, A. (2010). *Teoría de los sentimientos morales*. 1a ed. electrónica. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Solow, R. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics*, 39(3), pp. 312–320. <https://www.jstor.org/stable/1926047>
- Solow, R. (1962). Technical Progress, Capital Formation, and Economic Growth. *The American Economic Review*, 52(2), pp. 76–86. <https://www.jstor.org/stable/1910871>

- Solow, R. (2003). *Dumb and dumber in macroeconomics*. <https://pdfcoffee.com/solow-dumb-and-dumber-in-macroeconomicspdf-pdf-free.html>
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Titivillus.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Taurus.
- Tamames, R. (1989). *Diccionario de economía*. 2a. ed. Madrid: Alianza Editorial.
- Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- UNdata. (2021). Inequality adjusted human development Indicator. United Nations Development Programme.
<http://data.un.org/DocumentData.aspx?q=Human+development+Index&id=423>
- Urrutia, M. y Robles, C. (2019). Mercado y gasto social: la agenda pendiente para la equidad en Colombia. *Desarrollo y sociedad*, (82), pp. 41-70.
<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.82.3>
- Urrutia, M. y Robles, C. (2021). *Política social para la equidad en Colombia. Historia y experiencias*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Ediciones Uniandes.
- Villar, L. (2000). Influencia de Kelsen en el actual sistema colombiano de control jurisdiccional de la Constitución. *Revista Derecho del Estado*. (9), pp. 17-29.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/877>
- Wiesner, E. (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- World Inequality Lab. (2022). Informe sobre la desigualdad global. Resumen ejecutivo.
https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/Summary_WorldInequalityReport2022_Spanish.pdf
- World Inequality Database. (2022a). Distribución del ingreso – Participación del Top 10%.
https://wid.world/es/mundo/#sptinc_p90p100_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB;WO/2021/eu/k/p/yearly/s/false/23.469/80/curve/false/country
- World Inequality Database. (2022b). Distribución de la riqueza – Participación del Top 10%.
https://wid.world/es/mundo/#shweal_p90p100_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB;WO/2021/eu/k/p/yearly/s/false/38.3795/125/curve/false/country

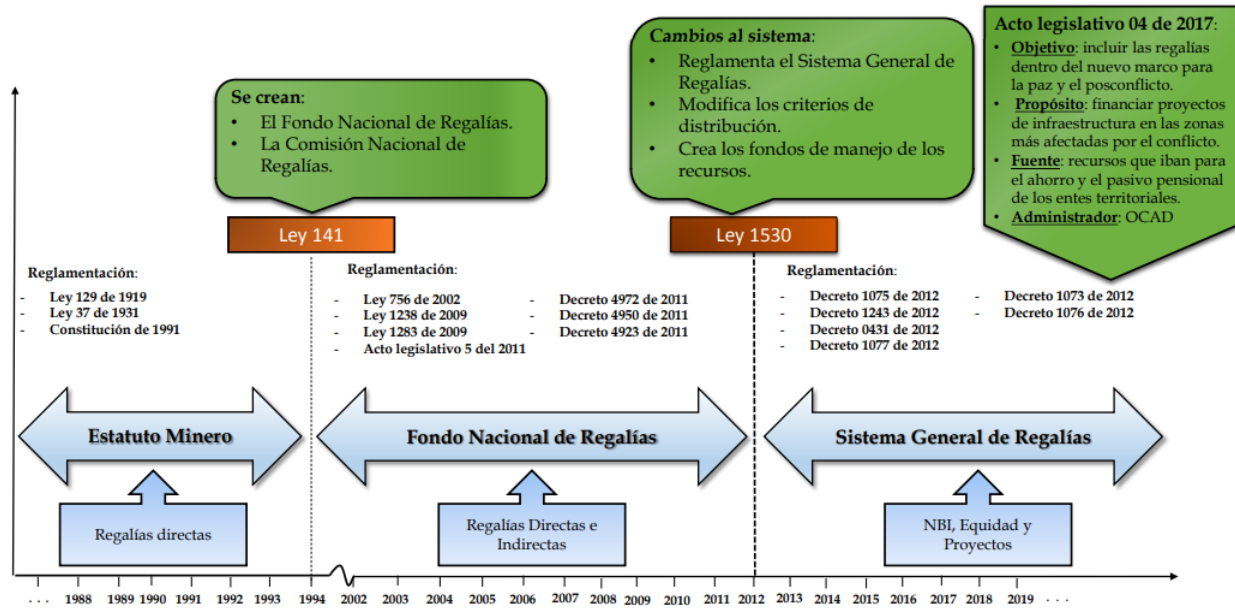
APÉNDICES

Apéndice A. Evolución normativa de las transferencias en Colombia - Sistema General de Participaciones (SGP).



Nota. Extraído de Bonet, J., Pérez, G. y Montero, J. (2018).

Apéndice B. Evolución normativa de las transferencias en Colombia - Sistema General de Regalías (SGR).



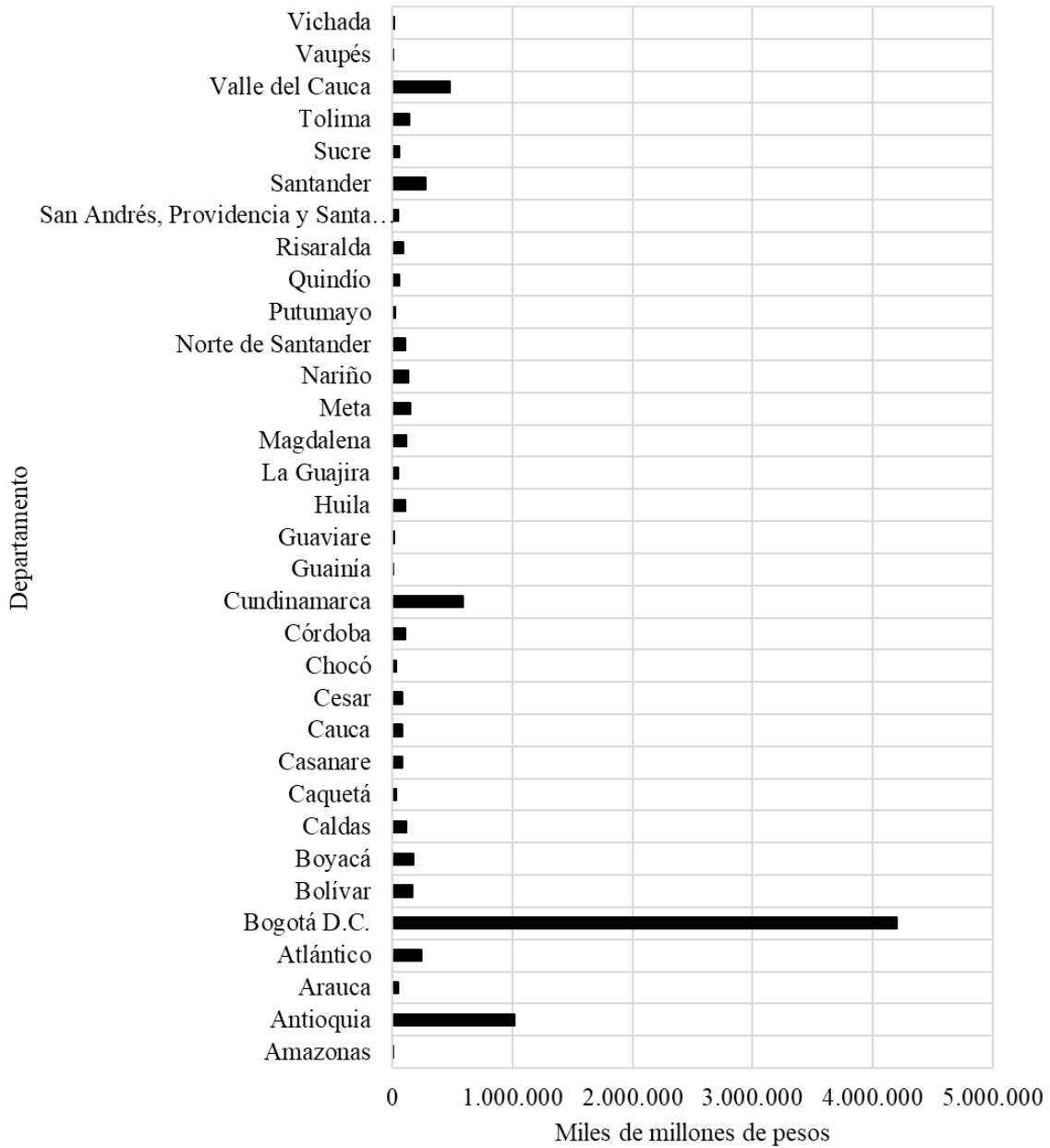
Nota. Extraído de Bonet, J., Pérez, G. y Montero, J. (2018).

Apéndice C. Índice de Gini por países de la OCDE.

País	Año																			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Alemania	28,9	30,1	29,9	30,1	30,3	31,8	31,2	31,4	30,9	30,5	30,3	30,8	31,1	31,5	30,9	31,6	31,6	31,2	31,7	n.d.
Australia	n.d.	33,5	n.d.	33,5	33,1	n.d.	n.d.	n.d.	35,4	n.d.	34,7	n.d.	n.d.	n.d.	34,4	n.d.	33,7	n.d.	34,3	n.d.
Austria	28,8	n.d.	n.d.	29,5	29,8	28,7	29,6	30,6	30,4	31,5	30,3	30,8	30,5	30,8	30,5	30,8	29,7	30,8	30,8	30,2
Bélgica	33,1	n.d.	n.d.	28,1	30,5	29,3	28,1	29,2	28,4	28,6	28,4	28,1	27,5	27,7	28,1	27,7	27,6	27,4	27,2	27,2
Canadá	33,3	n.d.	n.d.	n.d.	33,7	n.d.	n.d.	33,8	n.d.	n.d.	33,6	n.d.	33,5	33,8	33,2	33,7	32,7	33,3	n.d.	n.d.
Dinamarca	23,8	n.d.	n.d.	25,6	24,9	25,2	25,9	26,2	25,2	26,7	27,2	27,3	27,8	28,5	28,4	28,2	28,2	28,7	28,2	27,7
Eslovenia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	24,8	24,6	24,4	24,4	23,7	24,8	24,9	24,9	25,6	26,2	25,7	25,4	24,8	24,2	24,6	24,4
España	34,3	n.d.	n.d.	31,8	33,3	32,4	33,5	34,1	34,2	34,9	35,2	35,7	35,4	36,2	36,1	36,2	35,8	34,7	34,7	34,3
Estados Unidos	40,1	40,6	40,4	40,8	40,3	41,0	41,4	40,8	40,8	40,6	40,0	40,9	40,9	40,7	41,5	41,2	41,1	41,2	41,4	41,5
Estonia	n.d.	n.d.	n.d.	37,2	33,6	33,4	33,7	31,2	31,9	31,4	32,0	32,5	32,9	35,1	34,6	32,7	31,2	30,4	30,3	30,8
Finlandia	27,2	n.d.	n.d.	27,7	27,9	27,6	28,0	28,3	27,8	27,5	27,7	27,6	27,1	27,2	26,8	27,1	27,1	27,4	27,3	27,7
Francia	31,1	n.d.	n.d.	31,4	30,6	29,8	29,7	32,4	33,0	32,7	33,7	33,3	33,1	32,5	32,3	32,7	31,9	31,6	32,4	n.d.
Grecia	34,2	n.d.	n.d.	32,8	33,6	34,6	35,1	34,0	33,6	33,6	34,1	34,8	36,3	36,1	35,8	36,0	35,0	34,4	32,9	33,1
Irlanda	33,0	n.d.	32,3	32,9	33,6	33,8	32,7	31,9	30,9	32,7	32,3	32,9	33,2	33,5	31,9	31,8	32,8	31,4	30,6	n.d.
Islandia	n.d.	n.d.	n.d.	26,8	28,0	29,0	30,2	29,5	31,8	28,7	26,2	26,8	26,8	25,4	27,8	26,8	27,2	26,1	n.d.	n.d.
Israel	n.d.	38,9	39,6	40,7	41,5	42,3	41,6	41,1	41,6	42,6	42,5	41,4	41,6	40,2	39,8	39,7	39,0	38,2	38,6	n.d.
Italia	35,3	n.d.	n.d.	34,9	34,3	33,8	33,7	32,9	33,8	33,8	34,7	35,1	35,2	34,9	34,7	35,4	35,2	35,9	35,2	n.d.
Letonia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	36,4	39,0	35,6	37,5	37,2	36,0	35,0	35,8	35,2	35,5	35,1	34,2	34,3	35,6	35,1	34,5
Lituania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	37,0	35,3	34,4	34,8	35,7	37,2	33,6	32,5	35,1	35,3	37,7	37,4	38,4	37,3	35,7	35,3
Luxemburgo	30,4	n.d.	n.d.	30,2	30,2	30,8	30,9	31,1	32,6	31,2	30,5	32,1	34,3	32,0	31,2	32,9	31,7	34,5	35,4	34,2
Noruega	27,4	n.d.	n.d.	27,6	31,6	30,6	26,4	27,1	27,0	26,2	25,7	25,3	25,7	26,4	26,8	27,5	28,5	27,0	27,6	27,7
Países Bajos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	29,8	29,0	30,0	29,6	29,3	27,9	27,8	27,8	27,6	28,1	28,6	28,2	28,2	28,5	28,1	29,2
Portugal	n.d.	n.d.	n.d.	38,8	38,9	38,5	38,1	36,8	36,6	34,9	35,8	36,3	36,0	36,2	35,6	35,5	35,2	33,8	33,5	32,8
Reino Unido	39,6	37,9	35,7	35,5	36,0	34,3	34,6	35,7	34,1	34,3	34,4	33,2	32,3	33,2	34,0	33,2	34,8	35,1	n.d.	n.d.
República Checa	n.d.	n.d.	26,6	n.d.	27,5	26,9	26,7	26,0	26,3	26,2	26,6	26,4	26,1	26,5	25,9	25,9	25,4	24,9	25,0	25,3
Suecia	27,2	n.d.	n.d.	25,3	26,1	26,8	26,4	27,1	28,1	27,3	27,7	27,6	27,6	28,8	28,4	29,2	29,6	28,8	30,0	29,3
Suiza	33,4	n.d.	31,7	n.d.	n.d.	n.d.	33,9	34,3	33,8	32,9	32,6	31,7	31,6	32,5	32,5	32,3	33,0	32,7	33,1	n.d.
Promedio	31,8	36,2	33,7	32,1	32,2	32,0	31,8	32,0	32,1	31,8	31,8	31,7	31,9	32,1	32,2	32,0	32,0	31,7	31,8	30,9

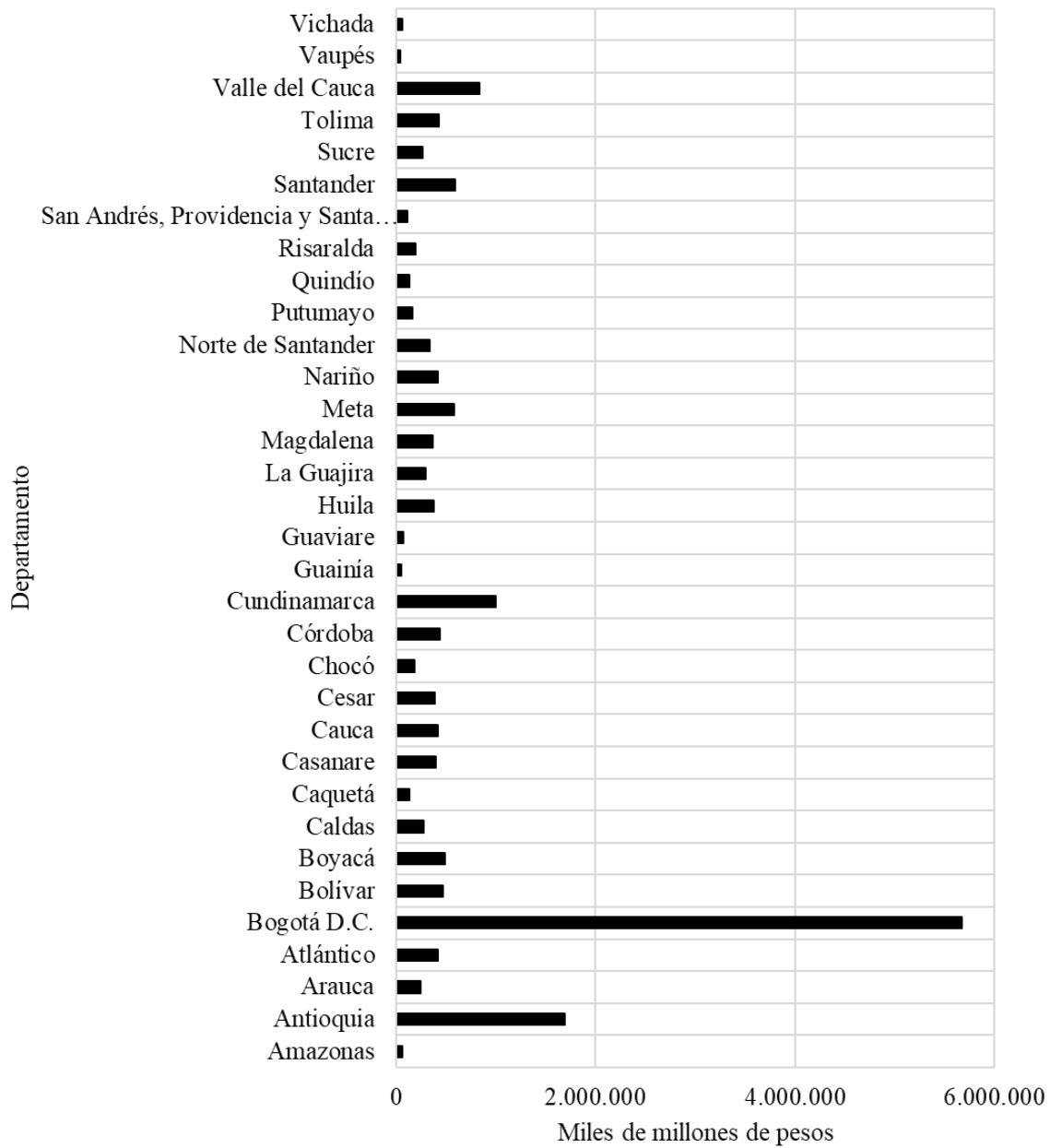
Nota. Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2022).

Apéndice D. Promedio de ingreso inicial por departamento (1985-2020).



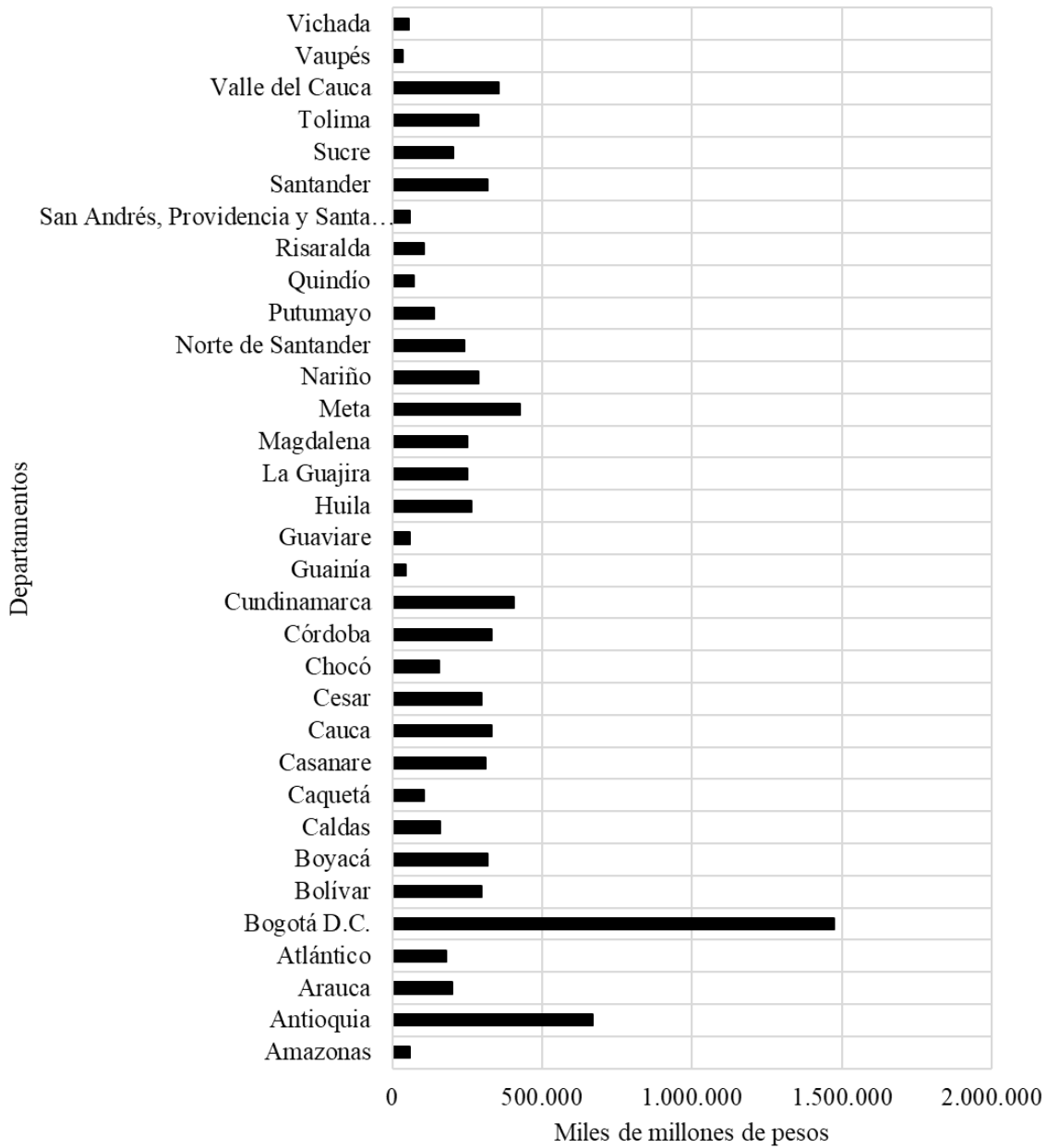
Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2022). El *Ingreso inicial* corresponde a los ingresos sin tener en cuenta las *Transferencias*.

Apéndice E. Promedio de ingreso tributario por departamento (1985-2020).



Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2022).

Apéndice F. Promedio de Transferencias por departamento (1985-2020).



Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2022).

Apéndice G. Promedio de Ingreso final por departamento (1985-2020).

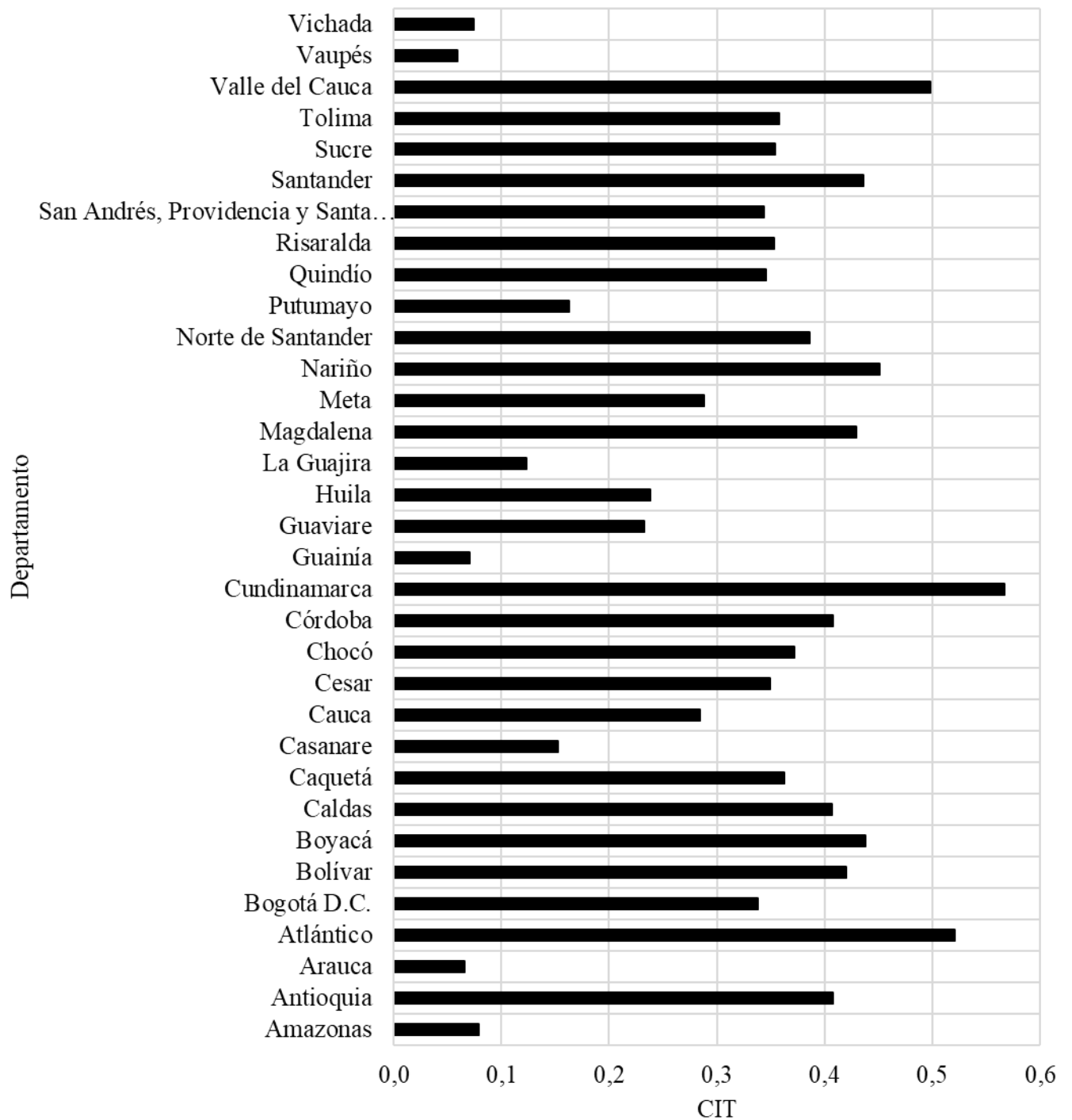


Nota. Elaboración propia a partir de DNP (2022). El *Ingreso final* corresponde a los ingresos teniendo en cuenta las *Transferencias*.

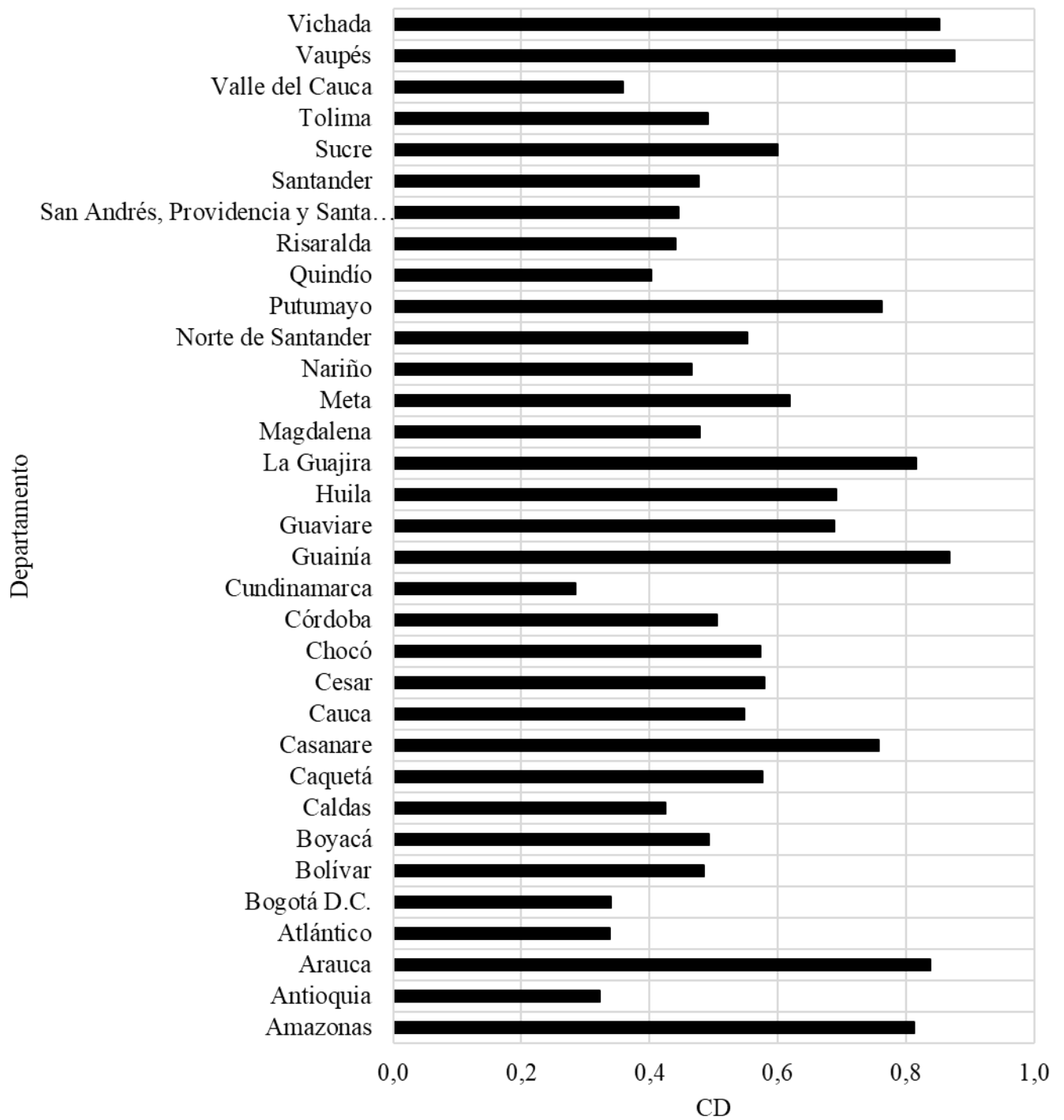
Apéndice H. Desigualdad en el Ingreso de los Departamentos (DID) y PRGC, 1985-2020.

Año	Gini inicial	Gini final	PRGC	Año	Gini inicial	Gini final	PRGC
1985	0,658	0,652	-0,006	2005	0,730	0,569	-0,161
1986	0,657	0,638	-0,019	2006	0,758	0,585	-0,173
1987	0,658	0,646	-0,012	2007	0,716	0,558	-0,158
1988	0,673	0,667	-0,007	2008	0,743	0,573	-0,170
1989	0,669	0,670	0,001	2009	0,716	0,559	-0,157
1990	0,671	0,667	-0,004	2010	0,708	0,553	-0,155
1991	0,682	0,676	-0,005	2011	0,702	0,554	-0,148
1992	0,693	0,692	-0,001	2012	0,696	0,557	-0,138
1993	0,700	0,680	-0,019	2013	0,681	0,508	-0,173
1994	0,726	0,708	-0,018	2014	0,705	0,528	-0,176
1995	0,726	0,701	-0,025	2015	0,696	0,525	-0,171
1996	0,738	0,683	-0,055	2016	0,709	0,554	-0,155
1997	0,728	0,651	-0,077	2017	0,714	0,573	-0,140
1998	0,727	0,614	-0,113	2018	0,710	0,559	-0,150
1999	0,752	0,618	-0,134	2019	0,713	0,572	-0,141
2000	0,721	0,583	-0,137	2020	0,720	0,566	-0,154
2001	0,712	0,552	-0,160	Promedio	0,706	0,601	-0,105
2002	0,706	0,548	-0,158	Mediana	0,710	0,573	-0,141
2003	0,711	0,560	-0,151	Mínimo	0,657	0,508	-0,176
2004	0,712	0,543	-0,169	Máximo	0,758	0,708	0,001

Nota. Elaboración propia.

Apéndice I. CIT promedio (1985-2020) por departamento.

Nota. Elaboración propia.

Apéndice J. *CD promedio (1985-2020) por departamento.*

Nota. Elaboración propia.

Apéndice K. Estimaciones modelo VAR para PRGC, CIT y CD.

Orden	Variable	Coefficiente	Error estandar	Valor-p
1	PRGC ₋₁	-0,65689	0,1729	0,000661
	CIT ₋₁	-0,08239	0,09988	0,415935
	CD ₋₁	-0,0449	0,08909	0,617952
2	PRGC ₋₁	-0,82612	0,2015	0,00036
	CIT ₋₁	-0,13296	0,11703	0,26627
	CD ₋₁	0,04566	0,10343	0,66256
	PRGC ₋₂	-0,30996	0,20548	0,14349
	CIT ₋₂	-0,10341	0,12007	0,39695
	CD ₋₂	0,1978	0,09978	0,0581
3	PRGC ₋₁	-0,88036	0,24357	0,00154
	CIT ₋₁	-0,14961	0,13755	0,2885
	CD ₋₁	0,04196	0,11387	0,71605
	PRGC ₋₂	-0,36898	0,28675	0,21155
	CIT ₋₂	-0,17569	0,16228	0,2907
	CD ₋₂	0,20068	0,13107	0,14002
	PRGC ₋₃	-0,03576	0,24987	0,8875
	CIT ₋₃	-0,09194	0,13576	0,50533
4	CD ₋₃	0,05199	0,12196	0,67405
	PRGC ₋₁	-0,80291	0,21589	0,00157
	CIT ₋₁	-0,04044	0,13999	0,77595
	CD ₋₁	-0,0468	0,10555	0,66278
	PRGC ₋₂	-0,68726	0,26421	0,01805
	CIT ₋₂	-0,1448	0,16055	0,379
	CD ₋₂	0,19686	0,11344	0,09976
	PRGC ₋₃	-0,47637	0,27116	0,09595
	CIT ₋₃	-0,15375	0,15136	0,32321
	CD ₋₃	0,22711	0,1207	0,07616
	PRGC ₋₄	-0,50549	0,22406	0,03674
5	CIT ₋₄	-0,0667	0,14072	0,64119
	CD ₋₄	0,3116	0,10381	0,00766
	PRGC ₋₁	-0,81306	0,333722	0,0288
	CIT ₋₁	0,002509	0,175351	0,9888
	CD ₋₁	-0,059207	0,123241	0,6384
	PRGC ₋₂	-0,71473	0,316467	0,0404
	CIT ₋₂	-0,075958	0,228229	0,7442
	CD ₋₂	0,233842	0,124482	0,0813
	PRGC ₋₃	-0,602343	0,343985	0,1018
	CIT ₋₃	-0,146664	0,20721	0,4907
	CD ₋₃	0,274799	0,138534	0,0673
	PRGC ₋₄	-0,477962	0,31419	0,1505
	CIT ₋₄	-0,037126	0,22568	0,8717
	CD ₋₄	0,393523	0,140945	0,0144
	PRGC ₋₅	0,168663	0,299118	0,5818
CIT ₋₅	0,120711	0,175319	0,5024	
CD ₋₅	0,081707	0,147885	0,5893	

Nota. Elaboración propia.

Apéndice L. Estimaciones modelo VAR para PRGCD y CDD.

Orden	Variable	Coefficiente	Error estandar	Valor-p
1	PRGC ₋₁	-0,57998	0,14486	0,000362
	CD ₋₁	-0,06733	0,0844	0,431134
2	PRGC ₋₁	-0,71918	0,17822	0,000382
	CD ₋₁	0,03483	0,09636	0,720435
	PRGC ₋₂	-0,26801	0,17878	0,145049
	CD ₋₂	0,16794	0,09544	0,089395
3	PRGC ₋₁	-0,731873	0,209526	0,0018
	CD ₋₁	0,032418	0,104231	0,7584
	PRGC ₋₂	-0,304832	0,243806	0,2228
	CD ₋₂	0,167385	0,119923	0,1751
	PRGC ₋₃	-0,039809	0,201853	0,8453
	CD ₋₃	-0,002185	0,109912	0,9843
4	PRGC ₋₁	-0,724	0,1700	0,0003
	CD ₋₁	-0,021	0,0878	0,8166
	PRGC ₋₂	-0,554	0,2118	0,0158
	CD ₋₂	0,200	0,0989	0,0554
	PRGC ₋₃	-0,423	0,2120	0,0585
	CD ₋₃	0,188	0,1028	0,0804
	PRGC ₋₄	-0,521	0,1697	0,0056
	CD ₋₄	0,276	0,0889	0,0052
5	PRGC ₋₁	-0,81838	0,2501	0,00401
	CD ₋₁	-0,01095	0,09657	0,91091
	PRGC ₋₂	-0,62841	0,25637	0,02409
	CD ₋₂	0,22002	0,10565	0,05105
	PRGC ₋₃	-0,54414	0,27217	0,06009
	CD ₋₃	0,22892	0,11899	0,0695
	PRGC ₋₄	-0,58075	0,24724	0,0298
	CD ₋₄	0,33168	0,11818	0,01126
	PRGC ₋₅	-0,04118	0,21849	0,85249
	CD ₋₅	0,10463	0,11826	0,38735

Nota. Elaboración propia.

Apéndice M. Valores de las funciones impulso respuesta para 5, 10, 20 y 30 periodos de CDD sobre PRGCD.

Periodo Máximo	Periodo	PRGC	Banda inferior	Banda Superior	Periodo Máximo	Periodo	PRGC	Banda inferior	Banda Superior	
5	1	0,000000	0,000000	0,000000	5	1	0,000000	0,000000	0,000000	
	2	-0,000625	-0,004570	0,004685		2	-0,000625	-0,004767	0,004172	
	3	0,006874	0,000763	0,011382		3	0,006874	0,000338	0,010148	
	4	-0,002492	-0,007442	0,004694		4	-0,002492	-0,007388	0,002557	
	5	0,004593	-0,000884	0,009210		5	0,004593	-0,000085	0,009395	
10	1	0,000000	0,000000	0,000000	10	6	-0,008558	-0,014003	-0,001702	
	2	-0,000625	-0,004371	0,004383		7	0,002111	-0,001931	0,007669	
	3	0,006874	0,000210	0,010719		8	0,001722	-0,003873	0,005344	
	4	-0,002492	-0,007174	0,003119		9	-0,001752	-0,004366	0,002928	
	5	0,004593	-0,000573	0,009705		10	0,003649	-0,000597	0,006921	
	6	-0,008558	-0,011989	-0,002134		11	-0,002911	-0,005909	0,001751	
	7	0,002111	-0,001766	0,007022		12	0,000014	-0,003781	0,003140	
	8	0,001722	-0,002924	0,004789		13	0,001587	-0,001515	0,005513	
	9	-0,001752	-0,006087	0,002856		14	-0,002539	-0,006204	0,000963	
	10	0,003649	-0,001202	0,006824		15	0,002461	-0,001181	0,006485	
20	1	0,000000	0,000000	0,000000	20	16	-0,000980	-0,003911	0,002270	
	2	-0,000625	-0,004859	0,004136		17	-0,000577	-0,003599	0,002811	
	3	0,006874	0,001146	0,010815		18	0,001626	-0,001879	0,004510	
	4	-0,002492	-0,007083	0,002717		19	-0,001924	-0,004738	0,001479	
	5	0,004593	-0,000295	0,009875		20	0,001228	-0,002030	0,003957	
	6	-0,008558	-0,012359	-0,002188		21	-0,000077	-0,002090	0,003322	
	7	0,002111	-0,003089	0,006879		22	-0,000900	-0,004463	0,001663	
	8	0,001722	-0,003029	0,006718		23	0,001382	-0,000994	0,005234	
	9	-0,001752	-0,006335	0,003327		24	-0,001174	-0,004759	0,001643	
	10	0,003649	-0,000975	0,007296		25	0,000448	-0,002510	0,003663	
	11	-0,002911	-0,006909	0,001482		26	0,000362	-0,002363	0,003078	
	12	0,000014	-0,003772	0,004017		27	-0,000903	-0,003545	0,001700	
	13	0,001587	-0,001513	0,005350		28	0,000971	-0,001469	0,003965	
	14	-0,002539	-0,007011	0,000834		29	-0,000587	-0,002751	0,003164	
	15	0,002461	-0,000912	0,007293		30	-0,000006	-0,004098	0,002094	
	16	-0,000980	-0,005342	0,002570						
	17	-0,000577	-0,003384	0,003420						
	18	0,001626	-0,001798	0,004379						
	19	-0,001924	-0,004831	0,001281						
	20	0,001228	-0,002423	0,006307						

Nota. Elaboración propia.