UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Justicia social en Colombia: economía política de la política tributaria, la desigualdad y el Estado social de derecho (1991-2022)

Andrés Esteban Franco Hernández

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Maestría en Políticas Públicas
Bogotá D.C., Colombia
2022

Justicia social en Colombia: economía política de la política tributaria, la desigualdad y el Estado social de derecho (1991-2022)

Andrés Esteban Franco Hernández

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:

Magíster en Políticas Públicas

Director (a):

Jorge Enrique Espitia Zamora

Codirector (a):

Andrés Felipe Mora Cortés

Línea de Investigación:

economía política, teorías de la justicia, enfoque de derechos, política fiscal, igualdad

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Maestría en Políticas Públicas

Bogotá D.C., Colombia

2022

“La desigualdad no es económica o tecnológica: es ideológica y política”

Thomas Piketty (2019)

“Niños y niñas colombianos: tenemos una segunda oportunidad bajo los cielos de la tierra”

Gustavo Petro (2022)

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Andrés Esteban Franco Hernández

Nombre

Fecha 30/09/2022

Agradecimientos

La culminación de este proyecto de grado y de la maestría, en general, es la culminación de la etapa más linda de mi vida. La redacción de este documento transcurre al mismo tiempo que el momento más importante de la historia de Colombia: el estallido social vivido en el “Gran Paro Nacional” y la posterior elección del gobierno progresista de Gustavo Petro. Gracias a los millones de manifestantes y a Gustavo Petro por encender la llama de la esperanza en mí.

Este sueño empezó un poco antes de entrar a estudiar economía en la Universidad de los Andes. Fueron las desigualdades y las injusticias que se viven día a día en mi país las que me llevaron a estudiar economía. Como Joseph Stiglitz (2020), quería entender por qué nuestro sistema económico había fallado a la mayoría. Gracias profesor Stiglitz. Otra obra que marcaría el inicio del camino que culmina con esta tesis: “el capital en el siglo XXI” de Thomas Piketty en 2013 fue el motor para que muchos investigadores en todo el mundo nos dedicáramos al estudio de la desigualdad. Gracias profesor Piketty.

También en mi camino son importantes quienes me dieron la oportunidad de trabajar en esto y seguir aprendiendo: gracias Luis Carlos Reyes, David Racero y Daniel Rojas. Verlos donde están hoy me llena de orgullo. Terminé mi carrera buscando algo y lo encontré en esta maestría y, especialmente, en las clases de política fiscal de los profesores Jorge Enrique Espitia y Andrés Felipe Mora, quienes codirigen esta tesis y con quienes no me alcanzan las palabras de agradecimiento. Gracias profesores Espitia y Mora.

Finalmente, quiero agradecer a mis abuelos, 3 de ellos nos dejaron físicamente en el transcurso de la redacción de este documento, pero viven eternamente a través de su nieto y cada una de las palabras que aquí escribo. Gracias porque me dieron a las 2 personas sin las cuales esto no sería posible. Y una más: mi hermano, mi ejemplo. Gracias Juanca, Carlos y Francy, ustedes me dieron lo más importante: las virtudes y valores que me dan la capacidad de sentir en lo más hondo cualquier injusticia realizada contra cualquiera, en cualquier parte del mundo. Esa es la cualidad más linda del revolucionario, como diría Ernesto “Che” Guevara.

Resumen

Justicia social en Colombia: economía política de la política tributaria, la desigualdad y el Estado social de derecho (1991-2022)

En las sociedades democráticas de hoy, existe una gran tensión fundamental entre el ideal normativo que defiende la igualdad formal de los seres humanos y las condiciones reales de exclusión y desigualdad que estos padecen. Dado esto, existen también dos grandes concepciones de la justicia social que buscan reducir dicha tensión, que tienen su relato consecuente en el ámbito de la economía política y la política fiscal, la principal herramienta que tiene un Estado para reducir (o no) la desigualdad. A partir del análisis económico, político, sociológico e histórico del caso de la política tributaria en Colombia, será posible comprender las consecuencias de poner en práctica uno u otro relato.

Según su Constitución, Colombia es un Estado social de derecho, pero en la realidad, es uno de los países más desiguales del mundo. ¿Por qué? si en un Estado donde el bien común prima sobre los intereses individuales, lo último que debería hacer una política pública es aumentar la desigualdad. Sólo en un Estado capturado, que privilegia a unos pocos frente a las mayorías, puede ocurrir que las políticas públicas reduzcan o limiten los derechos de la ciudadanía. La gran concentración del dinero y la poca o nula capacidad redistributiva de la política tributaria en Colombia, da cuenta de unas políticas públicas que, en el marco del neoliberalismo, han fracasado en términos del cumplimiento del contrato social. El fracaso neoliberal en el contexto de la crisis económica y social, agudizada por la pandemia “covid-19”, deviene en el argumento más fuerte para proponer una nueva agenda de política fiscal en torno al Estado social y la progresividad tributaria, para la inminente era progresista a nivel global.

Palabras clave: justicia social, economía política, desigualdad, impuestos, derechos.

Abstract

Social justice in Colombia: political economy of tax policy, inequality and the social welfare state based on the rule of law (1991-2022)

In current democratic societies, there is a notorious fundamental tension between the ideal regulatory framework that defends the formal equality of human beings, and the actual conditions of exclusion and inequality that they endure. Bearing this in mind, there are two main conceptions of social justice that intend to reduce such tension, whose consequent narratives reside within the scope of political economy and fiscal policy, the latter being the primary mean that a state has to reduce (or not) inequality. Based on an economic, political, sociological, and historical analysis of the case of tax policy in Colombia, it will be possible to understand the consequences that might arise from using one narrative or the other.

According to its Constitution, Colombia is a social welfare state based on the rule of law, but the reality shows that it actually is one of the most unequal countries in the world. Why does this happen in a state where general wellbeing should prevail over individual interest, and where the increase of inequality should be the last consequence of a public policy? Only in a captive state, that benefits the few over the majority, it becomes possible for public policies to reduce or to limit the rights of the public. The excessive concentration of wealth, and the reduced or null capacity of redistribution of Colombian tax policy are the evidence of a set of public policies that, within the frame of neoliberalism, have failed in fulfilling the terms of the social contract. The failure of neoliberalism in the context of the social and economic crisis, aggravated by the covid-19 pandemic, turns into the strongest argument to propose a new fiscal policy agenda based on the social state and tax progressivity, towards the imminent rise of the progressist era on a global scale.

Keywords: social justice, political economy, inequality, taxes, rights.

Contenido

Pág.

Resumen ..... **IX**

Lista de tablas y gráficos ..... **XII**

Introducción **1**

1. Capítulo 1: la problemática alrededor de los impuestos y la justicia social **7**

2. Capítulo 2: teoría de la economía política, la justicia social, la desigualdad, los impuestos y los derechos **25**

2.1 Economía Política 25
2.2 Justicia Social 29
2.3 Desigualdad 34
2.4 Impuestos 38
2.5 Derechos 45

3. Capítulo 3: el caso colombiano (1991-2022) **51**

3.1 Situación actual de la economía colombiana 51
3.2 Contexto histórico de la economía colombiana (1991-2022) 58
3.3 El neoliberalismo en Colombia 76
3.4 La política tributaria en Colombia 84
3.5 La captura del Estado colombiano 89

4. Capítulo 4: hacia una agenda progresista global **97**

5. Conclusiones **107**

A. Anexo: gráficos sobre balance fiscal y deuda pública con base en cálculos de Espitia (2022) **111**

B. Anexo: Histórico de reformas tributarias en Colombia (1986-2020) **113**

Bibliografía **121**

Lista de tablas

Pág.

Tabla 2-1: cronología del debate sobre economía política. 25

Lista de gráficos

Pág.

Gráfico 3-1: deuda neta y balance fiscal del GNC 1999-2021, % del PIB..... 52

Gráfico 3-2: desigualdad de ingresos en Latinoamérica. 53

Gráfico 3-3: coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias..... 54

Gráfico 3-4: crecimiento económico de Colombia (1991-2022). 55

Gráfico 3-5: pobreza monetaria en Colombia (2012-2021). 56

Gráfico 3-6: pobreza multidimensional en Colombia (2010-2021). 57

Gráfico 3-7: línea de tiempo de reformas tributarias por período presidencial. 68

Introducción

La presente investigación se presenta como un aporte al que, según se defenderá desde este preciso momento, es el debate ideológico y político más importante de la actualidad y de los últimos dos siglos, al menos. Ese debate es el que existe alrededor de los impuestos y la justicia social que, en últimas, lleva al debate sobre cómo se organizan nuestras sociedades. Aún sin resolverse, este debate tiene su origen en el siglo XVIII, siglo en el que vivieron los dos pensadores más importantes para la corriente ideológica dominante a lo largo de gran parte de la historia reciente: Jeremy Bentham en el ámbito de la justicia social, padre del utilitarismo y Adam Smith en el ámbito de la economía política, padre del capitalismo. Las primeras respuestas a este modelo de sociedad se dan en el siglo siguiente, con la teoría de la justicia de John Rawls y la crítica de la economía política de Karl Marx, que permitían por ese entonces pensar en un modelo de sociedad diferente. Lamentablemente, esta corriente alternativa fue desactivada casi inmediatamente por los dispositivos ideológicos de la corriente política hegemónica, la de Bentham y Smith, que se ha impuesto desde entonces.

Este debate continuó en el siglo XX, siglo en el que hubo un período, el período pos-guerras mundiales, en el cual se vivió lo más cercano a un modelo alternativo de sociedad: los grandes Estados fiscales y sociales de la época cuestionaban de manera radical los postulados del utilitarismo y el capitalismo. Sin embargo, tras la caída de la Unión Soviética, en la última década de ese siglo, los capitalistas se proclamaron “ganadores” de la historia, dando paso a la era ulterior del capitalismo: la era neoliberal. Luego de sobrevivir a la crisis de 2009, el capitalismo parecía invencible, hasta que Thomas Piketty revolución esta área del conocimiento. En 2013, Piketty publica una investigación que vuelve a poner en el centro de la discusión la problemática de la desigualdad y sus implicaciones en términos del modelo de sociedad imperante. Desde entonces, el modelo de acumulación capitalista ha sido puesto en duda y los datos de la investigación de Piketty han servido para formular serios cuestionamientos desde el punto de vista de los impuestos y la justicia social.

En la actualidad, los problemas a los que se enfrentan países como Estados Unidos y Reino Unido en el marco del Covid-19, e incluso desde antes, son el resultado de haber debilitado durante cuarenta años la capacidad de gobernar y gestionar, con base en la ideología neoliberal según la cual el Gobierno debe mantenerse en un segundo plano e involucrarse únicamente para solucionar problemas cuando estos surgen. Un credo de la gestión pública que menosprecia la habilidad gubernamental para actuar con eficacia y promueve la privatización ha fomentado en gran medida la externalización de la capacidad del Gobierno al sector privado, que resulta incapaz de hacer frente a la crisis (Mazzucato, 2022).

En Colombia, el año inmediatamente siguiente a la publicación de Piketty, Juliana Londoño publica, junto a Facundo Alvaredo, una investigación con datos que dan cuenta de la desmesurada concentración del ingreso en Colombia y la poca capacidad de su sistema fiscal para solucionar este problema. Esta investigación y todas las de este campo de investigación son posibles gracias tanto a Piketty y sus investigadores asociados, como a la crisis económica y global a nivel mundial provocada por la pandemia, que dejó en evidencia lo injustas que son las desigualdades del mundo de hoy. Así pues, esta investigación pretende zanjar este debate, proponiendo una agenda para la era progresista venidera.

En todas las sociedades, la forma concreta de los impuestos está en el centro de la confrontación política. Se trata de ponerse de acuerdo sobre quién debe pagar qué y en nombre de qué principios de justicia social (Piketty, 2014). Por mucho tiempo, las cuestiones presupuestarias e impositivas han sido tradicionalmente asociadas a posiciones “tecnócratas” de derecha, sin embargo, la preocupación por los impuestos (por cuánto, cómo y para qué se recauda) y sobre cómo se gastan es una parte necesaria de un programa progresista (Holmes & Sunstein, 2011). Las cuestiones económicas son demasiado importantes como para dejarlas en manos de una pequeña categoría de especialistas y dirigentes. La reapropiación del conocimiento económico por parte de los ciudadanos es un paso esencial en la lucha por la igualdad (Piketty, 2021).

Todo lo anterior como justificación al que, como se ha dicho antes, es uno de los debates más importantes, no sólo de nuestro tiempo, sino desde que existe la economía política como disciplina e incluso más atrás. En ese sentido, el análisis del caso colombiano se presenta como un aporte fundamental para poder comprender el debate que existe entre dos visiones de sociedad, a menudo dicotómicas, que se expresan en los diferentes

ámbitos del análisis de las políticas públicas, a saber: el debate entre las teorías utilitaristas y las teorías liberal/igualitarias de la justicia social; el debate entre las teorías capitalistas y las teorías críticas del capitalismo en el ámbito de la economía política; y en específico, el debate entre las políticas tributarias neoliberales y las políticas tributarias progresistas. Se ha dicho ya, de acuerdo a Van Parijs (2003), que escoger una concepción liberal/igualitaria de la justicia, implica escoger la versión más justa del capitalismo: el progresismo. En contra de lo que a menudo se afirma, el mercado y el Estado no son antagónicos, ni es preciso que el rol de uno se reduzca para que aumente el del otro. De hecho, desde las medidas de "apertura" del gobierno de César Gaviria (1990-1994) y la expedición de la Constitución de 1991, los mercados han ganado mucho espacio y, al mismo tiempo, han aumentado como nunca el tamaño y las responsabilidades del gobierno (Lora, 2019) A 30 años de la Constitución y la apertura económica, la presente investigación pretende demostrar el agotamiento del modelo neoliberal en Colombia y la necesidad de avanzar hacia un capitalismo progresista que haga posible la cláusula fundamental de la Constitución de 1991: el Estado social de derecho.

No reclamo originalidad por muchas de las ideas que aquí se presentan. Al contrario, ése es uno de los argumentos más importantes de esta investigación: sabemos lo que hay que hacer. No hemos hecho las cosas necesarias para solucionar la crisis porque todas esas cosas entran en un conflicto de base con el capitalismo desregulado, el neoliberalismo, la ideología imperante durante todo el período en el que hemos estado esforzándonos por hallar una salida a esta crisis. Estamos atascados porque las acciones que nos ofrecerían las mejores posibilidades de solucionar la crisis, y que beneficiarían a la inmensa mayoría de la población, son sumamente amenazadoras para una élite minoritaria que mantiene un particular dominio sobre nuestra economía, nuestro proceso político y la mayoría de nuestros principales medios de comunicación (Klein, 2015). Pero, como dice el viejo refrán, no es posible combatir un mal con las manos vacías. Igual ocurre en la economía: sólo se puede derrotar un plan pernicioso demostrando que hay una alternativa. Al igual que Stiglitz en "Capitalismo Progresista" (2020), pretendo ofrecer una agenda alternativa, una agenda progresista. Al hacerlo, busco clarificar por qué el neoliberalismo, las ideas basadas en el libre mercado sin restricciones, fracasaron.

En últimas, éste es un debate discursivo que afecta todas las demás dimensiones de la política, la economía y la sociedad. En una ocasión, Platón sostuvo que los contadores de historias dominan el mundo. La presente investigación cuestiona las historias que nos han

contado acerca de quiénes son los creadores de la riqueza en el capitalismo moderno actual. Cuestiona el efecto que tales historias están teniendo en la capacidad que disfrutan unos pocos para, en nombre de la creación de la riqueza, extraer más de la economía (Mazzucato, 2019). Y a la vez cuenta una historia alternativa: la historia de cómo podemos de una vez por todas lograr la justicia social a nivel global.

Quien conoce sobre estos temas, entenderá en este punto las limitaciones de esta agenda alternativa. En primer lugar, aunque se intentará abordar en gran medida, la política fiscal en general, la presente investigación se especializa en la política tributaria, no sólo porque sea “la institución más importante de cualquier sociedad democrática", como afirman Saez & Zucman (2020), sino porque, de acuerdo a las conclusiones de las cuatro investigaciones abordadas en esta introducción, la crisis fiscal del Estado colombiano debe ser abordada desde una reforma tributaria. Aunque se brindan elementos muy importantes sobre la política pública del gasto en el desarrollo del texto, no es posible abordarlo de manera detallada, por lo que podría ser tema de una investigación posterior a ésta. Por ahora, lo fundamental será entender que desde una agenda progresista y el enfoque de derechos, la política pública del gasto no concibe la focalización como una buena medida y se la juega por la universalización en la garantía de derechos.

Lo anterior coincide con lo presentado en el informe de la comisión de empalme del recién posesionado presidente, Gustavo Petro: “el nivel de endeudamiento y de déficit fiscal que encontramos para el próximo cuatrienio es crítico. Por lo tanto, la reforma tributaria que cursará en el Congreso de la República, con carácter prioritario, se nos convierte en una reforma imprescindible para llevar a cabo la propuesta de Gobierno”. Aunque retomaremos esto en las conclusiones, la importancia central del tema tributario en el debate público, tiene que ver con que el estallido social de los años previos a la elección de Petro, se dio en torno a una reforma tributaria regresiva que proponía el Gobierno de Iván Duque. Ahora, es de nuevo el tema central en la agenda del nuevo Gobierno, que como veremos también en las conclusiones, presentó ante el Congreso una reforma tributaria progresiva y progresista. En este punto, otra limitación importante que hay que resaltar es que en esta investigación se hablará únicamente de los impuestos competentes al gobierno nacional central, es decir, excluye del análisis los impuestos prediales que son de carácter subnacional.

Hechas estas aclaraciones, el principal objetivo de esta investigación es presentar un manifiesto a favor de un nuevo marco impositivo para el siglo XXI, como ya lo han propuesto otros economistas como Piketty o Stiglitz, pero que permita que cualquier ciudadano interesado por la justicia social y la lucha contra la desigualdad encuentre los fundamentos teóricos y principales ideas que le permiten dar el debate de manera informada. En cuanto al alcance, permite reunir argumentos e ideas que hasta ahora no habían sido planteadas o puestas en contexto, como todo lo relacionado con el Covid-19, lo cual representa un avance significativo para futuras investigaciones en esta área del conocimiento.

Para lograr este objetivo, la presente investigación se divide en cinco partes, aparte de la presente introducción. En el primer capítulo se justifica, en la medida de lo posible, la importancia de retomar las teorías de la justicia social y de la economía política, para abordar la contradicción fundamental de las sociedades contemporáneas, la de los derechos y los impuestos, y así, proponer una agenda progresista y, en específico, en el caso colombiano, con una reforma tributaria progresiva como elemento central para avanzar hacia el cumplimiento de la principal cláusula del contrato social: el Estado social de derecho. En la segunda parte, se brindarán los elementos teóricos más pertinentes acerca de los cinco principales temas de los que tratan la presente investigación, a saber: la economía política, la justicia social, la desigualdad, los impuestos y los derechos, así como un breve contexto sobre la definición de estos temas en la normatividad colombiana. En tercer lugar, se analizará el caso colombiano entre los años 1991 y 2022, tanto en el ámbito de la distribución del ingreso y la riqueza y el sistema tributario. En el cuarto capítulo, se presentan los elementos fundamentales para una agenda progresista global y, finalmente, las conclusiones.

1. Capítulo 1: la problemática alrededor de la desigualdad y la justicia social

Existen en la actualidad dos grandes concepciones de la justicia social y su ambición es idéntica: buscan reducir la tensión fundamental que existe en las sociedades democráticas entre la afirmación de la igualdad de todos los individuos y las inequidades sociales (Dubet, 2011). Dicho de otro modo: en las sociedades de hoy, es evidente la existencia de una brecha entre el ideal normativo que defiende la igualdad formal de los seres humanos y las condiciones reales de exclusión y desigualdad que estos padecen (Mora, 2019). Tal es el caso de Colombia.

La Constitución Política de Colombia recoge el modelo de Estado social de derecho como elemento consustancial de sus ordenamientos jurídicos. La adopción de dicho modelo implica una disposición de los recursos y de la organización estatal con un claro carácter finalista, donde la dignidad humana y la igualdad tienen el papel protagónico (Castaño, 2020). Específicamente, el derecho a la igualdad aparece en el artículo 13 de la Constitución, el cual establece que:

"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellos se cometan".

Sin embargo, al mismo tiempo, Colombia se ha distinguido por ser uno de los países más desiguales del mundo en términos de ingreso, riqueza y propiedad de la tierra, con el agravante de que el esfuerzo tributario respecto al PIB es inferior al de otros países de ingreso similar y por supuesto claramente menor al de países desarrollados. De hecho, la tributación efectiva no propicia una reducción en el grado de desigualdad, sino que, por el contrario, tiende a perpetuarlo e incluso a agudizarlo, en especial, en aquellos conglomerados superricos. Es decir, que la tributación efectiva en Colombia configura una dinámica nuclear de la desigualdad y la concentración, en marcado contraste con lo que debiera ser en el marco de un Estado Social de Derecho (Garay & Espitia, 2019). La afirmación anterior es respaldada por el informe presentado por la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios en 2021, en el cual se señala que el sistema tributario y de transferencias colombiano ha tenido un impacto muy bajo en la reducción de la desigualdad, dado el hecho de que el coeficiente de Gini en Colombia en 2017 fue de 0,48 antes y después de impuestos y transferencias, en contraste con, por ejemplo, el promedio de la OCDE que fue de 0,42 antes de impuestos y transferencias y de 0,32 después de estos.

Esta situación constituye una profunda contradicción pues los derechos son una deuda que asume el Estado con sus ciudadanos en el momento de formular el contrato social. Esta deuda tiene un vínculo directo con el concepto de dignidad humana que en dicha sociedad se defiende. A su vez, dicho concepto de dignidad constituye un marco ético y jurídico que funciona como una salvaguarda constitucional a la que deben someterse los procesos políticos y económicos de la sociedad. Desde este punto de vista, los modelos democráticos y los regímenes socioeconómicos que atenten contra la dignidad humana deben ser objetados, y tendrían que dar paso a alternativas políticas y económicas orientadas a garantizar la “igualdad existencial”, es decir, la asignación igual de los atributos que constituyen a la persona, tales como la autonomía, la libertad y los derechos al respeto y al desarrollo humano (Mora, sin publicar). Pero, ¿por qué se da esta contradicción? si en un Estado social de derecho, donde el bien común debe primar sobre los intereses individuales, lo último que debería hacer una política pública es aumentar la pobreza o la desigualdad. La función de los Estados es precisamente desarrollar políticas públicas que enfrenten estos fenómenos y que aumenten y mejoren los derechos de la ciudadanía. Sólo en un Estado capturado puede ocurrir lo contrario, sólo en un Estado que

privilegia a unos pocos frente a la mayoría de la población puede ocurrir que las políticas públicas reduzcan o limiten los derechos de la ciudadanía (Cañete, 2018).

Así pues, desde el enfoque de derechos se argumenta que, para avanzar en lógicas de integración social y desarrollo humano, las políticas e instituciones políticas y económicas deben tener por finalidad impulsar estrategias basadas de manera explícita en las normas y principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos (Mora, 2019). En este sentido, partiendo de este enfoque, las políticas públicas se definen de la siguiente manera:

"Las políticas públicas constituyen las herramientas desarrolladas por el Estado para favorecer y garantizar el cumplimiento y el respeto a estos derechos considerados como bienes públicos fundamentales constitutivos de una sociedad democrática. Por tanto, la formulación y la implementación de las políticas públicas deberían estar diseñadas en función de su utilidad para acercar a la sociedad a estos objetivos. Igualmente, la evaluación de las mismas debería realizarse con base en idénticos criterios de libertad, igualdad, justicia y dignidad. De forma muy general se puede afirmar que el programa político del Estado de derecho (Estado liberal), tal como surgió a partir de las revoluciones americana y francesa, y que se desarrolló a lo largo del siglo XIX, tuvo como meta (discursiva al menos) el respeto y la garantía de los derechos civiles y políticos. El programa político del Estado social de derecho o del Estado de bienestar, complementó el anterior con la concreción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)" (Roth, 2006).

Queda, pues, claro el papel fundamental que juegan las políticas públicas en el Estado social de derecho en el marco del enfoque de derechos. Amartya Sen, el principal exponente de este enfoque, también conocido como "enfoque de las capacidades", nos ha proporcionado la mejor definición de igualdad a la que debemos aspirar: igualdad de capacidad para funcionar plenamente como ser humano. Desde este punto de vista, puede decirse que las desigualdades son violaciones a los derechos humanos, ya que impiden el desarrollo humano pleno a miles de millones de seres humanos. Y no sólo eso. La desigualdad mata. Y cuando no mata o atrofia la vida de las personas, la desigualdad significa exclusión, la desigualdad siempre implica excluir a alguien de algo (Therborn, 2015). Así pues, la desigualdad es crucial a la hora de hablar de justicia social de tal forma que:

"No hay justicia en la historia. La exclusión y la desigualdad han acompañado a la humanidad desde su origen, La explotación, el racismo, el patriarcalismo y el colonialismo han estructurado relaciones excluyentes y desiguales que, aunque injustas, han configurado los órdenes socioculturales sobre los que se erige la vida social e individual (…) su hipotética superación implicaría la edificación de un orden sociocultural alternativo capaz de garantizar el mantenimiento y reproducción de la sociedad en su conjunto" (Mora, 2019).

Así pues, si se comprende que las relaciones de exclusión y desigualdad pueden ser designadas como injustas, ya que transgreden criterios y principios compartidos de justicia social, y que en ese sentido constituyen afrentas directas a la dignidad humana, queda clara la necesidad de encontrar caminos teóricos y prácticos que permitan su comprensión y superación. Al demostrar que una relación social es injusta, necesariamente se indica que dicha relación asume una condición sistémica que afecta a múltiples individuos y grupos sociales. En últimas, de acuerdo con los desarrollos efectuados en el marco de la teoría crítica y las teorías de la justicia, podría afirmarse que, al día de hoy, las relaciones sociales excluyentes y desiguales que deberían superarse por medio de procesos de disputa antagónica son aquellas que producen injusticia en materia de redistribución, reconocimiento, representación política y justicia cognitiva (Mora, 2019).

La desigualdad es, pues, un asunto de justicia social. En lo que parece una ironía de la historia, justo cuando se produjo el viraje en dirección a una creciente desigualdad a finales del siglo XX, el pensamiento igualitarista dio un salto cualitativo en sofisticación, el cual inició con la teoría de la justicia (1971) de John Rawls, un deslumbrante e incisivo texto que engendró toda una generación de filosofía social del más alto nivel (Therborn, 2015). La teoría de la justicia de Rawls nace, según sus palabras, de la necesidad de elaborar una teoría de la justicia que sea una alternativa viable a estas doctrinas que han dominado largamente nuestra tradición filosófica. Durante mucho tiempo la teoría sistemática predominante en la filosofía moral moderna ha sido alguna forma de utilitarismo, defendida por una serie de teóricos sociales y economistas como Hume, Smith, Bentham y Mill. Así, lo que hizo Rawls fue generalizar y llevar la teoría tradicional del contrato social representada por Locke, Rousseau y Kant, a un nivel más elevado de abstracción, ofreciendo otra explicación sistemática de la justicia que es superior, al menos así lo sostiene Rawls, al utilitarismo dominante tradicional (Rawls, 1971). Dado esto, es posible afirmar que hay dos líneas básicas y divergentes de razonamiento sobre la justicia, la de

las teorías de la justicia utilitaristas en contraposición con las teorías de la justicia liberal-igualitarias.

Jeremy Bentham, filósofo moral y reformista legal inglés, fundó la doctrina del utilitarismo. Su idea principal es que el principio mayor de la moral consiste en maximizar la felicidad. Según Bentham, debe hacerse aquello que maximice la utilidad. Por “utilidad” entendía cualquier cosa que produjese placer o felicidad y cualquiera que evitase el dolor o sufrimiento (Sandel, 2011). En la formulación más clara del utilitarismo clásico tradicional, la de Henry Sidgwick, la idea principal es que cuando las instituciones más importantes de la sociedad están dispuestas de tal modo que obtienen el mayor equilibrio neto de satisfacción distribuido entre todos los individuos pertenecientes a ella, entonces la sociedad está correctamente ordenada y es, por tanto, justa. La característica más sorprendente de la visión utilitaria de la justicia es que no importa, excepto de manera indirecta, cómo se distribuya esta suma de satisfacciones entre los individuos. La distribución correcta en cada caso es la que produce la máxima satisfacción (Rawls, 1979).

Del otro lado, el filósofo político estadounidense, John Rawls, sostiene que para pensar en la justicia hay que preguntarse cuáles serían los principios con los que estaríamos de acuerdo en una situación inicial de igualdad. Dado que en esta situación nadie tendría un poder negociador superior, los principios que acordaríamos serían justos. Pero, ¿qué principios escogeríamos? De entrada, Rawls razona que no escogeríamos el utilitarismo, ni el laissez-faire, puesto que cada quien pensaría que podría ser parte de una minoría oprimida o explotada de la sociedad. Rawls cree que del contrato hipotético saldrían dos principios de la justicia: el primero ofrece iguales libertades básicas a todos los ciudadanos. El segundo principio se refiere a la igualdad social y económica y sólo permite las desigualdades sociales y económicas que sirvan para mejorar la situación de los miembros menos prósperos de la sociedad (Sandel, 2011). Para Rawls, estos principios de la justicia social proporcionan un modo para asignar derechos y deberes fundamentales en las instituciones básicas de la sociedad y definen la distribución apropiada de los beneficios y las cargas de la cooperación social. Por grandes instituciones, Rawls se refiere a la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales. De este modo, el objeto primario de la justicia es, entonces, la estructura básica de la sociedad (Rawls, 1979).

Desde la visión liberal-igualitaria, la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales. En palabras de Rawls:

> *"No importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas. Cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en su conjunto puede atropellar. Es por esta razón por la que la justicia niega que la pérdida de libertad para algunos se vuelva justa por el hecho de que un mayor bien es compartido por otros. No permite que los sacrificios impuestos a unos sean compensados por la mayor cantidad de ventajas disfrutadas por muchos. Por tanto, en una sociedad justa, las libertades de la igualdad de ciudadanía se dan por establecidas definitivamente; los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos políticos ni al cálculo de intereses sociales"* (Rawls, 1979).

En los contrastes entre las teorías de la justicia utilitaristas y las liberal-igualitarias está implícita una diferencia en las concepciones subyacentes de la sociedad. Durante el último medio siglo, dos han sido las diferentes concepciones de sociedad justa que más directamente han influido en el debate político de la mayoría de las sociedades democráticas. A una la podríamos llamar "liberalismo de libre mercado" o "neoliberalismo" y a la otra "liberalismo del Estado de bienestar" o "liberalismo igualitario". Posiblemente, la defensa más influyente del neoliberalismo en el siglo XX, junto con la de Milton Friedman, fue la propuesta por Friedrich Hayek, un economista-filósofo nacido en Austria. Fuente de inspiración para Margaret Thatcher, Ronald Reagan y otros proponentes del capitalismo de laissez-faire, Hayek se oponía a las iniciativas estatales encaminadas a reducir la desigualdad económica, criticaba la progresividad fiscal y consideraba que el Estado del bienestar era la antítesis de la libertad. Por el contrario, los defensores del liberalismo de Estado del bienestar sí que están a favor de gravar a los ricos para ayudar a los pobres. La expresión filosófica más completa del liberalismo igualitario está, como ya se ha dicho antes, en la obra de John Rawls: "Teoría de la justicia" (Sandel 2020).

Según el mismo Rawls, la teoría resultante de esta obra es de naturaleza sumamente Kantiana. Immanuel Kant también rechaza el utilitarismo y ofrece una concepción alternativa de los deberes y los derechos. Sostiene que al fundamentar los derechos en un cálculo que producirá más felicidad, el utilitarismo vuelve vulnerables los derechos. Para Kant, el mero hecho de que la mayoría, por grande que sea, esté a favor de tal o cual ley

no la vuelve justa. La importancia que le da Kant a la dignidad humana informa las ideas actuales de los derechos humanos universales (Sandel, 2011). En una concepción más actual de esta familia de concepciones liberal-igualitarias de la justicia, Philipe Van Parijs (2003) afirma que la justicia no es otra cosa que la distribución equitativa de la libertad, entendida como la posibilidad real, no solamente el derecho, de realizar una concepción de la vida buena, cualquiera que ella sea, y no una concepción particular que la sociedad estimaría superior a las otras. Además, Van Parijs afirma también que todas las teorías liberal-igualitarias de la justicia consideran, hoy más que nunca, que si se puede justificar por criterios de eficacia una preferencia por el capitalismo contra el socialismo, entonces habría que optar por la versión más justa del capitalismo. Esta opción implica aceptar un nivel muy elevado de redistribución fiscal y parafiscal. Elegir el capitalismo implica entonces elegir la tributación y, en un contexto como el nuestro, implica una tributación que no cesa de crecer para poder asegurar la libertad real máxima para todos.

Dado todo lo anterior, la idea principal de la presente investigación será entender que elegir defender una concepción liberal-igualitaria de la justicia social es elegir los derechos y los impuestos. Stephen Holmes y Cass Sunstein en su brillante obra “el costo de los derechos” (2011), explican que la pregunta “¿qué derechos garantiza una comunidad?” no puede responderse sólo mirando la Constitución de esa comunidad sino, muy especialmente, estudiando cuántos recursos se destina a asegurar su cumplimiento. Los derechos cuestan dinero. Todos ellos, ya se trate de libertades negativas o positivas. De hecho, para estos autores todas las libertades son positivas, puesto que requieren de permanente inversión e intervención estatal. De este modo, refutan la tesis libertaria que propone una relación dicotómica entre mercado libre e intervencionismo estatal, ya que el Estado interviene siempre, incluso cuando decide no intervenir.

Se debilita así la noción de que el Estado es por definición el enemigo de la libertad y los derechos, de que un Estado fuerte es necesariamente uno abusivo. De hecho, en las décadas de 1980 y 1990, la retracción del Estado que siguió a la aplicación de las políticas neoliberales de privatización y desregulación, alentadas por el Consenso de Washington, y el proceso de globalización de la economía, entre otras cosas, produjeron una explosión de la desocupación, la pobreza y la desigualdad. Estas consecuencias hicieron visible de manera aguda los posibles daños de una contracción estatal tan drástica, especialmente en el plano de los derechos. En últimas, el mensaje que hay que asimilar es que todos nuestros derechos dependen de los impuestos recaudados por el gobierno, dado que ésta

es la principal fuente de ingreso que tiene el Estado. *"Dime cuántos impuestos te cobran (y cómo se gastan) y te diré que derechos tienes"* es la tesis central y aporte fundamental de este libro a la presente investigación. De allí, que no sea posible al mismo tiempo, que la política reduzca los impuestos y dé garantía plena a nuestras libertades y derechos (Holmes & Sunstein, 2011). Esta afirmación cuestiona de manera radical los postulados de la corriente hegemónica de la economía política a nivel mundial.

Así, el asunto de los derechos y los impuestos nos lleva al campo de la economía política. Hoy, cuando la economía política ha sido desplazada por la economía, se hace necesario recuperar la disciplina originaria y el enfoque crítico que inauguró Karl Marx. Es en general un enfoque omitido en la enseñanza tradicional de la disciplina, hegemónicamente denominada "economía". Es un proceso deliberado que supone la eternidad capitalista, en el sentido del fin de la historia. Así pues, resulta problemática la enseñanza de la cuestión económica, ya que el sentido común de nuestro tiempo alude a la "economía" y no a la "economía política", centrándose en los interrogantes y propósitos de la escuela neoclásica, dejando atrás la escuela clásica (Gambina, 2016). El nacimiento de la economía política es contemporáneo a la génesis de su objeto de estudio, la sociedad capitalista. Lo cierto es que prácticamente el espectro completo de las escuelas de pensamiento económico, del liberalismo al marxismo, reconocen en Adam Smith a uno de los fundadores, cuando no el fundador, de la economía moderna. Existe una difundida imagen, entre mítica e ingenua, que destaca a la parábola de la "mano invisible" como su principal y más perdurable aporte; se lo considera un temprano promotor del liberalismo económico y un antecesor de la ortodoxia actual (Kicillof, 2019). Como se ha dicho antes, la teoría económica de Smith, así como las apologías al capitalismo posteriores, se corresponden con las teorías de la justicia utilitaristas, mientras que las críticas al capitalismo, en menor o mayor medida, se pueden relacionar con las teorías liberal-igualitarias de la justicia.

Retomando el debate alrededor de la economía política de los dos siglos pasados, recientemente, Thomas Piketty revolucionó ideológicamente este campo con su obra *"El capital en el siglo XXI"* (2014). En él, demuestra con evidencia empírica que cuando la tasa de rendimiento del capital (r) supera de modo constante la tasa de crecimiento (g), la riqueza originada en el pasado se recapitaliza más rápido que el ritmo de crecimiento de la producción y los ingresos, de tal forma que el capitalismo produce mecánicamente desigualdades insostenibles y arbitrarias. Basta, pues, que los herederos ahorren una

parte limitada de los ingresos de su capital para que este último aumente más rápido que la economía en su conjunto. En estas condiciones, es casi inevitable que los patrimonios heredados dominen por mucho a los patrimonios constituidos a lo largo de una vida de trabajo, y que la concentración del capital alcance niveles muy elevados y potencialmente incompatibles con los valores meritocráticos y los principios de justicia social que son el cimiento de nuestras sociedades democráticas.

En su posterior obra, "*Capital e Ideología"* (2019), Piketty afirma que:

"Todas las sociedades tienen necesidad de justificar sus desigualdades: sin una razón de ser, el edificio político y social en su totalidad amenazaría con derrumbarse. Por eso, en cada época se genera un conjunto de discursos e ideologías que tratan de legitimar la desigualdad tal y como existe o debiera existir, así como de describir las reglas económicas, sociales y políticas que permiten estructurar el sistema (…) En las sociedades contemporáneas, el relato dominante es fundamentalmente el propietarista, 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".

Este relato no sólo es dominante en la actualidad, sino que lo ha sido también durante gran parte de la historia reciente de la humanidad. Hubo una época en la que no fue así, o por lo menos, no tanto como hoy. A partir de 1920-1930 y hasta 1970-1980, en el conjunto del mundo rico se asistió a un incremento considerable del porcentaje del ingreso nacional que los diferentes países decidían dedicar a los impuestos y al gasto público, y en particular, al gasto social. Este incremento histórico de las contribuciones obligatorias sirvió como base para el establecimiento de un "Estado social" a lo largo del siglo XX. El alza de la participación de las recaudaciones en la riqueza producida permitió al gobierno hacerse cargo de misiones sociales cada vez más importantes. La redistribución moderna y, en particular, el Estado social edificado en los países ricos a lo largo del siglo XX se construyó en torno a una lógica de derechos sociales fundamentales, sobre todo en el ámbito de la educación, la salud y las jubilaciones, y a un principio de igualdad de acceso a cierto número de bienes considerados fundamentales (Piketty, 2014).

Entre 1914 y 1980, las desigualdades de renta y de patrimonio se redujeron considerablemente en todo el mundo occidental. Esta “gran redistribución” fue posible, entonces, gracias a dos factores, principalmente. El primero fue el surgimiento y consolidación a lago plazo del Estado social, en gran medida como consecuencia de las luchas sociales y de la creciente movilización socialista y sindical desde finales del siglo XX, así como de las guerras mundiales y la crisis de 1929. El segundo factor fue el desarrollo de una fiscalidad muy progresiva sobre el patrimonio, la renta y las herencias, que redujo enormemente la concentración de la riqueza y del poder económico en la cúspide de la jerarquía social. La fiscalidad progresiva desempeñó un papel decisivo en la definición de un nuevo contrato social y fiscal. Así pues, la principal lección que nos ha dejado esta “gran redistribución” del siglo XX es que el Estado social y la fiscalidad progresiva constituyen una transformación sistémica del capitalismo (Piketty, 2021). Cuando decimos Estado social y fiscalidad progresiva es evidente que hacemos alusión, de nuevo, a los derechos y a los impuestos.

Este logro fue cuestionado durante la década de 1980, en particular, por los republicanos estadounidenses adeptos a Ronald Reagan y los conservadores británicos que seguían a Margaret Thatcher. Para ellos, el descenso espectacular de la progresividad fiscal se convirtió, cuando llegaron al poder tras las elecciones de 1979-1980, en la medida más emblemática de lo que después se conocería como la “revolución conservadora” (Piketty, 2019). El cuestionamiento del Estado social y de la fiscalidad progresiva producido desde la década de 1980 no sólo se ha basado en la retórica. También se ha materializado en un conjunto de normas y tratados internacionales diseñados para que el cambio sea lo más irreversible posible. El núcleo de esas nuevas normas es la libre circulación de capitales, sin ninguna contrapartida en términos de regulación o fiscalidad común. La idea de utilizar los tratados internacionales para despolitizar la economía, proteger la propiedad y evitar la redistribución también formaba parte de las tesis hayeksianas y ordoliberales formuladas desde 1940, tesis que terminaron por imponerse en los años 1980-1990 gracias a los grupos de presión privados (Piketty, 2021).

Desde la década de 1980, el sistema impositivo ha enriquecido a los ganadores de la economía de mercado y ha empobrecido a quienes obtenían pocas recompensas del crecimiento económico. Los ricos han visto retroceder sus impuestos a los niveles de la década de 1910, cuando el estado tenía solamente una cuarta arte del tamaño del actual. Es como si se hubiera borrado un siglo de historia fiscal. La mayoría de los cambios en la

tributación no responden a un súbito apetito popular por eximir a los ricos, sino a fuerzas que han prevalecido sin la contribución de los votantes. El triunfo de la injusticia fiscal es, ante todo, una negación de la democracia. (Saez & Zucman, 2021). Al reflexionar sobre nuestra situación actual, es natural que pensemos en lo que sucedía cuarenta años atrás, cuando la derecha parecía de nuevo victoriosa. Por entonces, daba la impresión de ser un movimiento global, con Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Reino Unido. Las políticas económicas keynesianas, que enfatizaban la forma en que el Gobierno podía mantener el pleno empleo gestionando la demanda mediante política monetaria y fiscal, fueron sustituidas por políticas económicas de subsidio de oferta, haciendo hincapié en que la desregulación y la reducción de impuestos liberarían y dinamizarían la economía. Hoy, es fácil entender por qué vastas proporciones de gente se vuelven contra el sistema y su visión de la globalización y la financiarización y, en términos más amplios, de la economía. Las élites habían prometido que la reducción de impuestos a los ricos, la globalización y la liberalización del mercado financiero conducirían a un crecimiento más rápido y estable del que todos se beneficiarían. La discrepancia entre lo prometido y lo que en verdad ocurrió fue pasmosa (Stiglitz, 2020).

Así, una economía mundial inactiva como la que se estaba viviendo en los momentos previos al Covid-19 y durante el mismo, se traduce en un desastre, sobre todo, para los páises en desarrollo y los menos ricos entre los países desarrollados y ha exacerbado las tensiones sociales y políticas que se han ido intensificando durante décadas. Para demasiadas personas, la vida es precaria. En este contexto, las antiguas divisiones políticas se han ampliado. Una profunda sensación de injusticia, impotencia y desconfianza en las élites ha minado la fe en las instituciones democráticas (Mazzucato, 2022)

Este debate ha tenido una influencia importante en el contexto latinoamericano:

“La revolución conservadora de 1980, con sus ataques en toda regla a la progresividad fiscal en los países anglosajones y su obsesión por la libre circulación de capitales también contribuyó a redefinir la actitud de los países ricos y de las organizaciones internacionales hacia los países del Sur. A partir de esta década, el llamado “consenso de Washington” va a calar en las políticas recomendadas a los países pobres: reducción del peso del Estado, austeridad presupuestaria, liberalización del comercio y desregulación total. Dadas las relaciones de poder asimétricas en juego, no es exagerado decir que dichas políticas fueron más impuestas que aconsejadas, y pueden

verse así como una forma de neocolonialismo. A raíz de la crisis de 2008, lo políticamente correcto es decir que ese "consenso" ya no es válido, y que el FMI, el Banco Mundial y los Gobiernos occidentales han tomado conciencia de los excesos de la liberalización y de los problemas que plantea el aumento de la desigualdad y la crisis medioambiental. En realidad, al no haber sido sustituida por un auténtico consenso alternativo, la doctrina liberal sigue teniendo un peso considerable, especialmente en el Sur" (Piketty, 2021).

En Colombia, el país se embarcó en el proceso de liberalización del mercado y financiarización de la economía en el contexto del Consenso de Washington en los años noventa. De manera contradictoria, al mismo tiempo, la Constitución de 1991 estableció, en su artículo 363, la progresividad como fundamento del sistema tributario (Londoño & Alvaredo, 2014). Sin embargo, con la llegada de César Gaviria a la Presidencia de la República, se propuso un modelo de desarrollo defensor del libre funcionamiento de los mercados y de la consolidación de la inversión privada como motor del crecimiento económico. En el marco de la nueva Constitución Política de 1991 el gobierno definió como propósito básico de su política tributaria, promover reformas tributarias que impulsaran la actividad económica privada mediante la reducción de los tributos corporativos, la expansión de los impuestos indirectos y la disminución de la participación de los impuestos directos en el total del recaudo (Mora, sin publicar). Desde entonces, el aumento de los ingresos fiscales del gobierno se ha fundado crecientemente en los impuestos indirectos, ya que el IVA ha aumentado mucho más que el impuesto sobre la renta y complementarios. De hecho, el IVA observó un incomparable crecimiento desde finales de la década de los 80, al punto de haberse logrado aumentar su recaudo en pesos corrientes en más de seis veces entre 1990 y 2017, llegando a representar el 44% del recaudo total del país en 2018. Como consecuencia, la relación entre el recaudo de los impuestos directos y los indirectos descendió drásticamente en ese período de tiempo (Espitia & Garay, 2019).

La primera investigación realizada en Colombia con base en las metodologías planteadas por Piketty para analizar la parte más alta de la distribución y su tributación, la realizó una de sus investigadoras asociadas, Juliana Londoño, junto con Facundo Alvaredo en 2014. De allí, surgieron varias conclusiones importantes para el debate público de las reformas tributarias en Colombia en la última década, entre las que se destacan las siguientes:

- El ingreso está altamente concentrado: el 1% superior de la distribución captó el 20,4% total en 2010. Esa participación está en el nivel más alto de cualquier año anterior de toda la muestra WTID, salvo en Estados Unidos. La participación neta de impuestos del 1% más alto fue del 20,1% en este año.

- Los individuos de altos ingresos son esencialmente rentistas y propietarios de capital.

- Mientras que las encuestas de hogares muestras que la desigualdad medida por el coeficiente de Gini disminuyó entre 2006 y 2010, los resultados basados en impuestos dan una imagen diferente, en la que la concentración en la parte superior se ha mantenido estable.

- La tributación personal hace poco para reducir la desigualdad debido a los numerosos alivios tributarios legales, aun sin considerar los efectos de la evasión.

Para los autores, esto explica por qué la participación del ingreso después de impuestos de la cima de la distribución es casi tan alta como antes de impuestos. Estos resultados no son una novedad desde el punto de vista cualitativo, dados los bien conocidos niveles de desigualdad y las distorsiones de los sistemas tributarios de América Latina (Alvaredo & Londoño, 2014). En orden cronológico, la siguiente investigación con hallazgos importantes en este ámbito en Colombia, e incluso más polémica, fue de Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia en 2019, que a diferencia del anterior realizó una extensa exposición en el marco de las personas naturales y de las personas jurídicas con base en los micro datos de las declaraciones de renta presentadas ante la administración tributaria, así como los estados financieros presentados por las empresas a la Superintendencia de Sociedades. A manera de resumen, se destacan los siguientes hallazgos de esta investigación:

- El crecimiento real del patrimonio bruto y el patrimonio líquido de las empresas en el período 2000-2017 fue cercano a 6%, dos puntos porcentuales superior al crecimiento promedio de la economía nacional lo cual puede ser una señal de que, en términos de Piketty, la tasa de retorno del capital (r) hubiera sido mayor a la tasa de crecimiento económico (g), produciendo automáticamente desigualdades arbitrarias e insostenibles en la riqueza que podrían terminar socavando valores básicos de un Estado social de derecho.

- En 2017, el decil más rico de empresas concentró más del 90% de la riqueza y del ingreso total de las personas jurídicas en el país.
- La tarifa efectiva promedio del impuesto a la renta según Ingreso Bruto para las personas jurídicas en 2017 fue de menos de la quinceava parte de la tarifa nominal promedio cercana al 31,4%, resultado de la multiplicidad de exenciones, deducciones y tratos diferenciales especialmente a favor de las empresas ricas del país.
- El decil 10 de las personas naturales en Colombia concentran el 56% del Patrimonio y el 22% del Ingreso Líquido Gravable totales de las personas naturales en 2017.
- En el decil 10, la tarifa nominal promedio pasó del 20,2% a una tarifa efectiva promedio según ingresos brutos cedulares del 10,1% para el caso de las rentas laborales y pensiones, del 15,2% al 2,2% para las rentas de capital y no laborales, y del 14,5% al 0,9% para dividendos y participaciones. Se constata un marcado trato tributario preferente a las rentas de capital, no laborales y dividendos con respecto a las rentas laborales. Las personas naturales de este decil, con mayores rentas por concepto de capital y dividendos, resultaron ser las más beneficiadas por el estatuto tributario en 2017.
- Se mantiene casi inalterado el índice de Gini de concentración de ingresos antes y después de impuestos en 2016.

Consecuentemente, el país presenta una estructura tributaria que no satisface en rigor los principios constitucionales de la política tributaria en Colombia, a saber: equidad horizontal, progresividad vertical y eficiencia administrativa. En la práctica, la política tributaria contribuye decididamente a reproducir y perpetuar la desigualdad de ingresos y riqueza en el país, y a limitar perversamente la capacidad del Estado para financiar la prestación de servicios sociales y para progresar decididamente en el goce efectivo universal de los derechos fundamentales como debiera lograrse en un Estado social de derecho (Espitia & Garay, 2019). Recientemente, las conclusiones de estas dos investigaciones han sido corroboradas, en gran parte, por el Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, presentado en 2021. A pesar de que usan diferentes metodologías, la temporalidad de cada una de estas investigaciones da cuenta de la persistencia de la

desigualdad y la injusticia tributaria en Colombia en lo que va del siglo XXI. Entre las conclusiones más destacadas de este informe, vale la pena mencionar las siguientes:

- Estimaciones altamente conservadoras sugieren que los ingresos tributarios no percibidos en Colombia equivalen a, por lo menos, un 6,5% de su PIB cada año, en gran medida debido a los gastos tributarios en el IVA y los impuestos sobre la renta para personas naturales y sociedades. Este es un nivel excesivamente alto. Como resultado, en 2018, la proporción entre los impuestos y el PIB (19,4%) fue significativamente inferior a la de sus pares de la OCDE (34,3%) y Latinoamérica (23,1%).

- En 2018, los ingresos recaudados del impuesto sobre la renta para personas naturales aportan una pequeña parte de los ingresos tributarios totales (6%) tanto en comparación con otros países de la región (10%), como con el promedio de la OCDE (24%). Por otro lado, los ingresos del impuesto de renta a personas jurídicas equivalen a un 26% del total de ingresos tributarios, lo que es muy superior al promedio de América Latina (16%) y al de la OCDE (9%). La mayor proporción de los ingresos tributarios en Colombia durante el 2018 fue por concepto del IVA (29%), porcentaje similar al de América Latina (28%), pero notablemente superior al de la OCDE (20%).

- Las tasas efectivas de tributación del impuesto de renta a personas naturales, medidas como la relación entre el impuesto a cargo y los ingresos brutos, son bastante bajas debido a los generosos gastos tributarios. De hecho, estas tasas no incrementan por encima del 2% hasta el séptimo decil, y después aumentan gradualmente hasta un poco más de 4%, antes de caer aproximadamente un 2% para el 1% de los contribuyentes más ricos de Colombia. La disminución de la tarifa efectiva de tributación en la cima de la distribución de ingresos se explica, en lo fundamental, por la distribución de los beneficios fiscales que tienen en esos niveles de ingreso, tanto las empresas como las personas naturales, a través de los ingresos no constitutivos de renta, las rentas exentas y los descuentos tributarios.

- Tras años de un equilibrio relativo, la crisis de la Covid-19 ha incrementado el déficit fiscal colombiano sustancialmente. En el período de 15 años previo al 2020, el déficit presupuestario del gobierno reflejó un promedio de 2,7% apoyado por una

relación entre deuda y PIB de 39,8%. La pandemia del Covid-19 incrementó el déficit presupuestario al 9% del PIB para el año 2020.

Al final, el informe concluye que el sistema tributario no logra aportar los ingresos que el gobierno requiere para cumplir con las necesidades legítimas de sus ciudadanos, en gran parte, debido al despliegue de gastos tributarios que han perjudicado la base tributaria del país. Décadas de mal uso han causado que el sistema tributario no cumpla con los estándares internacionales de eficiencia, equidad y simplicidad. La pandemia del COVID-19 ha expuesto las deficiencias estructurales que el sistema tributario de Colombia ha sufrido por un largo período de tiempo (OCDE et al., 2021). Finalmente, uno de los aportes más importantes de la presente investigación es cambiar el enfoque con el que se ha analizado siempre la política tributaria en el país. Si partimos desde un enfoque de economía política, es posible poner en contexto todos estos hallazgos mencionados anteriormente. Esto es lo que hace, en cierta medida, Andrés Felipe Mora en su investigación próxima a publicar, de la cual se destacan las siguientes ideas:

- Después de la expedición de la Constitución Política de 1991, las finanzas públicas siempre se han ubicado en una situación de déficit fiscal. Esto explica por qué a lo largo de las últimas dos décadas se han tramitado 20 reformas tributarias sin resultados concretos en términos de la corrección del desequilibrio presupuestal. De ahí que el endeudamiento público se haya multiplicado por cinco en el período 1994-2021.

- La disminución de los aranceles en el marco de la apertura económica y la reducción de los impuestos corporativos obligaron al Gobierno a definir medidas compensatorias asociadas al aumento del IVA. En este contexto, la participación del IVA en el total de los ingresos tributarios de la nación aumentó del 20% en 1990 al 30% en 2019 y los ingresos provenientes del impuesto a la renta pasaron del 39% al 30%. Para el año 2017, los impuestos indirectos generaban un recaudo equivalente al 7,7% del PIB mientras que los directos participaban del 6,2%. Debe resaltarse la baja participación del impuesto de renta a las personas. En 2019, el IVA y la renta representaban el 60% de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central.

- El aporte redistributivo de la política fiscal en Colombia, medido por la disminución del coeficiente de Gini, fue de 1,8% en 2020, en contraste con lo observado en

América Latina (6%), los cinco países más desiguales de la OCDE de la cual hace parte Colombia (21%) y el promedio de la OCDE (31%).

- Los cálculos propios del gobierno nacional ubican la presión fiscal en el 13,6% del PIB en el año 2021. La baja presión fiscal tiene una relación directa con el gasto tributario. El gasto tributario es un reflejo de la presión política y de las capacidades de cabildeo de distintos grupos sociales para obtener alivios o beneficios impositivos. Para el caso del IVA y del impuesto de renta, la diferencia entre los tipos impositivos nominales y los reales asciende a $80 billones en 2018, es decir, el 8% del PIB.

- El 61% del total del gasto definido en el PGN entre los años 2000 y 2019 se ha concentrado en salud, protección social, trabajo, educación y defensa. Entre los años 2000 y 2020, el gasto en los rubros de salud, protección social, trabajo y educación ha representado, en promedio, el 94% del total del gasto social del gobierno nacional central. El gasto social en Colombia se ha ubicado en niveles equivalentes al 13% del PIB para ese mismo período de tiempo. En cuanto al gasto en defensa y policía, debe señalarse que éste se ha triplicado entre 1994 y 2021. De los $661 billones que el GNC ha gastado en defensa y seguridad entre 1964 y 2016, los 52 años de duración del conflicto armado, el 40% fue ejecutado durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018).

- Aunque el gobierno nacional argumentaba que su esfuerzo presupuestal para enfrentar la pandemia ascendía a $117 billones, el gasto efectivo del gobierno fue de $29 billones entre 2019 y 2020. Los $88 billones restantes constituían garantidas ofrecidas al sector financiero para que éste aumentara los créditos otorgados.

- Desde el punto de vista presupuestal, el costo de implementación del Acuerdo de Paz asciende a $129,6 billones entre los años 2017 y 2031. Es decir, un esfuerzo presupuestal anual promedio equivalente a $8,6 billones. No obstante, ante la desfinanciación acumulada, que en 2021 ascendía a $15 billones, y teniendo en cuenta la insuficiencia de los recursos proyectados para resolver estructuralmente los problemas sociales que aquejan al sector rural colombiano, se calcula que para

el período 2022-2031 las inversiones sociales asociadas a la implementación pueden ubicarse entre $10 y $19 billones.

A partir de todo lo anterior, Mora afirma que después de 30 años de redacción de la Constitución Política de 1991, el fundamento de la legitimidad del orden liberal por la que ésta apostó, el ejercicio de los derechos, parece estar en crisis. La estructura fiscal configurada durante estos 30 años explica parte de la crisis de legitimidad a la que se asiste en Colombia y que ha sido puesta en evidencia por los ciclos de protesta y los estallidos sociales a nivel nacional que han alcanzado un nuevo pico en el año 2021. Aunque la llegada del Covid-19 ha agudizado esta situación, los orígenes de esta crisis trascienden la emergencia sanitaria y son de carácter estructural (Mora, sin publicar). En suma, los múltiples hallazgos de estas cuatro investigaciones permiten confirmar la contradicción existente entre la garantía de derechos expresada en la Constitución de 1991 y el sistema tributario regresivo que no cumple siquiera con los principios establecidos constitucionalmente. Esta contradicción se hace evidente en una crisis fiscal persistente a lo largo de los últimos 30 años, caracterizada por un gasto público creciente, un recaudo tributario bajo y, como consecuencia, una deuda pública también creciente. Dado esto, el sistema tributario del país, la institución más importante de cualquier sociedad democrática, o por lo menos la manera neoliberal de concebirlo, ha fracasado. El triunfo de la injusticia impositiva no es específico de este país. En un grado variable, la mayoría de las naciones han visto aumentar la desigualdad y disminuir la progresividad tributaria en un contexto de evasión fiscal creciente y competencia impositiva sin cortapisas. Para evitar que la desigualdad alcance niveles extremos, hará falta crear un nuevo sistema tributario para el siglo XXI (Saez & Zucman, 2021).

2. Capítulo 2: teoría de la economía política, la justicia social, la desigualdad, los impuestos y los derechos

2.1 Economía Política

La vida política de un país gira en torno a algunas cuestiones económicas básicas: ¿cómo influye el Estado en la economía? ¿Qué debe hacer el Estado? ¿Por qué realiza el sector público unas actividades económicas y el privado otras? ¿Debe hacer el Estado más de lo que hace actualmente o menos? ¿Debe cambiar lo que está haciendo y cómo lo está haciendo? (Stiglitz, 2000). Pues bien, hace más de 200 años que se intenta dar respuesta a estas preguntas, y para entender por qué hemos llegado al orden social y económico actual y por qué existe ese candente debate entre economistas alrededor del mismo, es necesario primero hacer un repaso sobre la historia del pensamiento económico desde sus orígenes.

Empecemos por el debate actual. En líneas generales, se podría decir que el debate de economía política hoy gira en torno a 3 posturas: la ortodoxia, la heterodoxia y la crítica marxista. Cada una de estas posturas tiene su origen en las diferentes etapas de la historia del pensamiento económico, las cuales se resumen en la tabla 1 y en esta sección.

Tabla 2-1: cronología del debate sobre economía política.

ETAPA	**POSTURAS**
Etapa Inaugural	Antigüedad: casa esclavista
	Mercantilismo y atesoramiento en metales preciosos
	La fisiocracia, el "laissez-faire, laissez-passer"
Los Clásicos	Smith (La riqueza de las naciones, 1776)

	David Ricardo y la distribución (1817)
	Thomas Malthus vs. David Ricardo
El marxismo	Marx (El Capital, 1867)
Los Neoclásicos	Austriacos, Menger (1871) y Marshall (1890); hacia la "economics"
Los Keynesianos	Keynes (Teoría general del empleo, el interés y el dinero, 1936)
Los Neoliberales	Friedman y la ortodoxia monetarista
Debate actual	1. ortodoxia; 2. heterodoxia; 3. crítica marxista

Fuente: CLACSO, Diploma Superior en Economía Política, clase 1, 2021.

Adam Smith, influenciado ideológicamente por los fisiócratas, y en especial por Francois Quesnay, a quien conoció en París, elaboró en 1776 la primera gran sistematización de la economía política, en su publicación denominada “la riqueza de las naciones”. Respecto a la postura ideológica de Smith, Dice Stiglitz (2000) que allí “defendió la idea de que el Estado debía desempeñar un papel limitado. Smith intentó mostrar que la competencia y el ánimo de lucro llevaba a los individuos (en la búsqueda de sus propios intereses privados) a servir al interés público. El ánimo de lucro los inducía, compitiendo entre sí, a ofrecer los bienes que deseaban los demás”. Aunque en su publicación anterior es evidente la preocupación de Smith por las cuestiones morales, es común ver economistas que todavía hoy, en nombre de Smith, defienden las posturas más radicales del capitalismo “salvaje”.

Es así como en su obra anterior, “La teoría de los sentimientos morales” (1759), Smith aclara, por ejemplo, que *“cada persona puede actuar libremente en el mercado en tanto no viole las leyes de la justicia”*, es decir, que la que justicia, la cual él llama la virtud fundamental en la teoría de los sentimientos morales, es clave también para la explicación del desarrollo económico en la riqueza de las naciones. Ésta es la parte que olvidaron quienes hoy lo citan en nombre de injusticias injustificables.

Ahora, en “la riqueza de las naciones” (1776), el enfoque del autor cambia. Según Smith, *“la riqueza de una nación deriva del producto anual del trabajo de su gente y de la tierra”* y además, *“el mayor progreso de la capacidad productiva del trabajo parecen haber sido los efectos de la división del trabajo”.* Así pues, desde la visión de Smith, el trabajo es la base de la cual se derivan todas las riquezas y así, el principal propósito de loa sociedad es

establecer procesos que permitan aumentarlo. Con base en esta idea, concluye que los mercados económicos deben autorregularse como si estuvieran guiados por una “mano invisible”, impulsados por un interés personal de cada individuo. Por tanto, el Estado debe limitarse a proveer sólo una estructura de bienes y servicios públicos específicos.

Ahora bien, el razonamiento económico de Smith no convenció a todos los pensadores sociales del siglo XIX, a quienes preocupaban las graves desigualdades de la renta que veían a su alrededor y la miseria en la que vivían las clases trabajadoras (Stiglitz, 2000). Karl Marx, en 1867, desarrolló su teoría que no sólo intentaba explicar el capitalismo, sino que también sugería cómo reorganizar de mejor manera la sociedad. Marx fue el defensor más influyente de que el Estado debía intervenir en el control de los medios de producción. En resumidas cuentas, lo que para Smith era una virtud, para Marx era un defecto. Así, se daba origen al gran debate ideológico de la economía política hasta nuestro tiempo: el que existe entre el mercado y el Estado.

La crítica de Marx al capitalismo se centra en el análisis de la mercancía y del valor. Así pues, para Marx, *“la riqueza de las sociedades en que impera el régimen capitalista de producción se nos aparece como un inmenso arsenal de mercancías”* (El capital, 1867), siendo las mercancías objetos aptos para satisfacer necesidades humanas. Además, que la utilidad de un objeto lo convierte en valor de uso, mientras que el valor de cambio aparece como una relación cuantitativa, la proporción valores de uso de una cosa por valores de uso de otra. A partir de esto, Marx enuncia que *“lo que determina la magnitud de valor de un objeto no es más que la cantidad de trabajo socialmente necesario, o sea el tiempo de trabajo socialmente necesario para su producción”.*

Teniendo en cuenta la relación anterior, es posible entender por qué para Marx el trabajo es la unidad de valor más importante (y no el dinero) y, por tanto, toda su teoría confluye hacia la búsqueda de la justicia a través del análisis de la clase proletaria y la manera en que se pueden mejorar sus condiciones de vida. En resumen, la teoría marxista involucra una visión de la historia y el presente a través del materialismo histórico y dialéctico para explicar las luchas de clases de acuerdo a su contexto, para generar un salto cualitativo en las condiciones materiales.

Es importante aclarar que, tanto para Smith como para Marx, además de creer que el trabajo es la unidad de valor más importante, entienden que la economía es

eminentemente política. Tal y como explican Fergusson y Querubín (2018), “la economía es desde sus orígenes, economía política. Los economistas clásicos entendieron que la economía no podía separarse de la política, es decir, de los conflictos derivados de los intereses particulares. No obstante, buena parte de la teoría económica moderna ignora el papel de la política y el conflicto de intereses”.

Es aquí donde aparece la siguiente etapa del cronograma expuesto en la tabla 1, la etapa de los neoclásicos. Tan sólo cuatro años después de la publicación de “el capital” de Marx, llegaría la contraofensiva capitalista en el campo teórico con Carl Menger en 1871, y se consolidaría con Alfred Marshall en 1890. Es aquí donde se origina esa teoría económica moderna que ignora el papel de la política en la economía, que se conoce hoy como “economics” y que se enseña en el pénsum básico de la gran mayoría de las universidades del mundo en la actualidad. Sin duda, la corriente neoclásica de la economía se enmarca en la línea de más Estado, propuesta por Smith anteriormente.

En el siglo XIX, Keynes revolucionó de nuevo el pensamiento económico, poniendo en evidencia que una mayor participación del Estado era necesaria para el corregir aquellas fallas del mercado que no permitían el desarrollo esperado de la economía. Para resumir la historia, y con el riesgo de incurrir en varios reduccionismos, lo que veremos en las etapas siguientes es más de lo mismo: Pasamos del debate inaugural entre Smith y Marx, al “más mercado” de los neoclásicos, al “más Estado” de Keynes, al “más mercado” de los neoliberales, que es la ideología dominante hoy, desde que Francis Fukuyama proclamó “el fin de la historia” tras la caída del muro de Berlín en 1989 e incluso desde unos años antes. En el debate actual, se asocian las posturas ortodoxas a aquellas que piden “más mercado” y las heterodoxas a aquellas que piden “más Estado”.

Aunque podrían confundirse los diferentes términos para referirse a la postura ideológica dominante durante la mayor parte de la historia, estos son la economía neoclásica, el neoliberalismo y la teoría económica ortodoxa, es preciso aclarar que éstos corresponden a diferentes momentos de la historia en los que el capitalismo se ha intensificado mucho más en sus últimas etapas. En otras palabras, la economía neoclásica es la génesis de este pensamiento, la teoría económica ortodoxa la adaptación que hicieron los austriacos para pasar de la economía política a la “economics”, y finalmente, el neoliberalismo, la etapa ulterior del capitalismo.

También, vale la pena rescatar que, como bien señala Stiglitz (2000), “las diferencias de opinión sobre el papel económico del Estado, con todo lo importantes que son, son mucho menores que hace cien años, en que los socialistas eran partidarios de que el Estado desempeñara un papel dominante y los economistas del laissez faire eran partidarios de que no desempeñara papel alguno”.

2.2 Justicia Social

Hay dos formas de concebir la sociedad y depende de la definición de justicia que tiene cada quien. Para el pensamiento dominante, la desigualdad para él no es un problema, se da de forma natural. Este punto de vista se corresponde con dos teorías de la justicia de las siete comúnmente conocidas. En primer lugar, está la teoría de la justicia como eficiencia, una visión utilitarista desde la que los derechos se entienden como un obstáculo para la justicia. El ideal normativo de esta teoría consiste en maximizar el bienestar del mayor número de individuos en una sociedad. Individualismo, competencia y meritocracia resumen los ideales de una teoría que, al final, postula que la mejor política social es el crecimiento económico. La gran falacia del modelo de desarrollo capitalista. La otra teoría de la justicia que se ajusta a esta visión de sociedad es la teoría de la justicia como libertad negativa. Basada en el propietarismo, esta teoría de la justicia tiene como mayor exponente a John Locke, quien postula que una sociedad es justa si respeta la propiedad de las personas, limitando la acción frente a otras libertades positivas que se corresponden con derechos. El modelo de desarrollo capitalista encuentra su fundamento en estas dos teorías.

Por otro lado, tenemos las teorías de la justicia desde las que se podría afirmar que la desigualdad es injusta. Contrapuesta a la anterior, está la teoría de la justicia como libertad positiva, que ve en los derechos su fundamento, pero todos ellos. Esta noción de la justicia defiende que los seres humanos son realmente libres cuando pueden llevar a cabo su proyecto de vida libremente elegido. Entendemos en este punto como derechos, el concepto de dignidad humana que tienen las sociedades, de ahí que no se pueda afirmar que alguien tiene vida digna si no se le garantizan sus derechos. Así pues, esta teoría implica que todos los seres humanos debemos tener los medios para vivir, de aquí nace la idea del Estado social de derecho y del enfoque de derechos como método de análisis y crítica social.

Amartya Sen es uno de los grandes exponentes de esta teoría. En su libro “La idea de la justicia”, presenta una teoría de la justicia que tiene como propósito esclarecer cómo podemos plantearnos la cuestión del mejoramiento de la justicia y la superación de la injusticia, en lugar de ofrecer respuestas a las preguntas sobre la naturaleza de la justicia perfecta. Aunque comparte muchas ideas de Rawls (padre de la teoría de la justicia como igualdad que veremos más adelante), se distancia en el hecho de que no busca la sociedad, ni las instituciones perfectas, sino que busca identificar las justicias reparables. Para Sen, *“lo que nos mueve, con razón suficiente, no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, lo cual pocos esperamos, sino que hay injusticias claramente remediables en nuestro entorno que quisiéramos suprimir”* (2014).

Otra aproximación de esta teoría de la justicia y su aplicación se encuentra en el libro “el costo de los derechos” de Holmes y Sunstein, el cual fue mencionado en la introducción. En síntesis, el mensaje que hay que asimilar es que todos nuestros derechos dependen de los impuestos recaudados por el gobierno, dado que ésta es la principal fuente de ingreso que tiene el Estado. Todo lo anterior, da cuenta de una teoría de la justicia que, a pesar de abogar por un Estado grande e interventor, se la juega por “la versión más justa del capitalismo”, como le llama Van Parijs (2003).

Esta teoría de la justicia como libertad positiva tiene bastantes similitudes con la siguiente teoría de la justicia: la justicia como igualdad. El mayor exponente de esta teoría es John Rawls quien proponía que toda desigualdad es una contingencia moralmente arbitraria. Rawls propone esta teoría de la justicia como contraposición a la que durante mucho tiempo fue la teoría sistemática predominante en la filosofía moral moderna: el utilitarismo de Hume, Smith, Mill, entre otros. Su teoría de la justicia parte de la teoría tradicional del contrato social representada por Locke, Rousseau y Kant, y al igual que estos autores, se enfoca en la búsqueda de la sociedad perfecta, de las instituciones perfectas para la garantía de la justicia. En este sentido, Rawls establece que “*la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento”,* dándole una importancia fundamental a la justicia en la sociedad. Dice, además, en contraposición con las primeras teorías de la justicia expuestas en este documento, que *“cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar. Es por esta razón por la que la justicia niega*

que la pérdida de libertad para algunos se vuelva justa por el hecho de que u mayor bien es compartido por otros. O permite que los sacrificios impuestos a unos sean compensados por la mayor cantidad de ventajas disfrutadas por muchos" (1971). Ésta es la gran diferencia entre la teoría de la justicia de Rawls y las teorías de justicia utilitarias. Desde la justicia como eficiencia, se justifica la desigualdad en nombre del bien mayor, que vendría siendo el crecimiento económico. Para Rawls, esto es inadmisible, ya que cada persona posee una dignidad humana igual a la de los demás y, en ese sentido, debe ser garantizada su igualdad de ciudadanía. Continúa Rawls afirmando que *"en una sociedad justa, las libertades de la igualdad de ciudadanía se dan por establecidas definitivamente; los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos políticos ni al cálculo de intereses sociales".* Dicho esto, es posible afirmar que para la teoría de la justicia de Rawls, el Estado y la Constitución deben jugar un rol fundamental en el camino hacia la sociedad perfectamente justa. Desde esta perspectiva, cuando no se cumple el contrato social, afirmaremos que esa sociedad es injusta.

La siguiente teoría de la justicia es la de la justicia como no-explotación, que se fundamenta en gran medida en los postulados de Karl Marx. Esta teoría se diferencia de las inmediatamente anteriores en un asunto central y es que, al presentarse como crítica al capitalismo, entiende que el socialismo es la mejor opción por encima del capitalismo. Sin embargo, veremos en las siguientes páginas que estas teorías no son excluyentes, sino que por el contrario, deben asumirse como confluyentes dadas sus características emancipatorias, como veremos más adelante en la teoría de la justicia de Nancy Fraser. Esta teoría de la justicia como no-explotación parte de la idea de que la característica fundamental del capitalismo es la explotación. Tener un orden social en torno al capital, entendido como una relación social que permite la explotación, genera una sociedad en la que vender la fuerza de trabajo es una obligación. Esta sociedad se da como resultado de dos condiciones necesarias y suficientes, que son la posesión privada de los medios de producción y la eliminación de la satisfacción de necesidades no mercantiles. Esto se traduce, a su vez, en una situación de alienación, es decir, en la que los seres humanos son despojados de sí mismos. En este orden de ideas, la única sociedad justa es el comunismo.

En este punto, es preciso introducir la teoría de la justicia que tiene a Nancy Fraser como principal exponente: la teoría de la justicia como reconocimiento. En su teoría, Fraser pone a dialogar todas las teorías de la justicia que puedan catalogarse como emancipatorias.

Desde su punto de vista, *"en el mundo de hoy, las exigencias de justicia social parecen dividirse cada vez más en dos tipos. Las primeras y más conocidas son las exigencias de redistribución, que buscan una distribución más justa de bienes y recursos. (…) en la actualidad, sin embargo, encontramos cada vez con mayor frecuencia un segundo tipo de exigencia de justicia social en la política del reconocimiento. En este caso, la meta, en su forma más plausible, es un mundo abierto a la diferencia, en la cual la asimilación a una mayoría o a normas culturalmente predominantes ya no es el precio que debe pagarse para obtener igual respeto"* (1997). Incluso, en su libro "escalas de justicia" habla de una tercera dimensión de la justicia social: la representación. De igual forma, Fraser niega que sean luchas excluyentes, sino que por el contrario, son luchas que se dan en un contexto social en el que cualquier proceso emancipatorio o que permita, de cierta manera, alejarnos del modelo de desarrollo actual, es muy valioso. En sus palabras: *"¿redistribución o reconocimiento? ¿política de clase o política de identidad? ¿multiculturalismo o igualdad social? Las anteriores, sostengo, son falsas antítesis. Mi tesis general es que, hoy día, la justicia requiere tanto redistribución como reconocimiento, pues ninguno de los dos es por sí mismo suficiente. Al suscribir esta tesis, sin embargo, la pregunta acerca de cómo combinarlos resulta fundamental. Argumentaré que los aspectos emancipatorios de ambas problemáticas deben ser integrados en un marco único e integral".*

Finalmente, la última teoría de la justicia es la de la justicia cognitiva. Menos reconocida que las demás, se basa en ese mismo argumento para definir la justicia. Esta teoría implica reconocer todos los saberes, todas las formas de ver el mundo, en una clara crítica a la concentración noroccidental de la producción académica a nivel mundial. Su principal exponente, citado en la parte inicial de este documento es Boaventura de Sousa Santos, que, a pesar de su origen portugués, se radicó en Brasil y desde allí promueve las epistemologías del sur. En líneas generales, Boaventura hace una crítica al saber "experto", contraponiéndolo al saber "profano", y proponiendo, en últimas, que cuando desde el pedestal de los expertos, se eliminan otros saberes, se eliminan formas de emancipación que podrían conducir la sociedad hacia la justicia social.

"En este sentido, de acuerdo con los desarrollos efectuados en el marco de la teoría crítica y las teorías de la justicia, podría afirmarse que, al día de hoy, las relaciones sociales excluyentes y desiguales que deberían superarse por medio de procesos de disputa antagónica son aquellas que producen injusticias en materia de redistribución,

reconocimiento, representación política y justicia cognitiva" (Mora, 2019). Esta cita resume a la perfección el debate alrededor de las teorías de la justicia.

¿Qué es, entonces, una sociedad justa? En el marco de la presente investigación, una sociedad justa es la que permite a todos sus miembros acceder a los bienes fundamentales de la manera más amplia posible. Entre esos bienes fundamentales se encuentra la educación, la salud, las pensiones y, en general, la participación plena de todos en las diversas formas de vida social, cultural, económica y política. La sociedad justa organiza las relaciones socioeconómicas, las relaciones de propiedad y la distribución del ingreso y la riqueza, con una meta: que los miembros menos favorecidos puedan disfrutar de las mejores condiciones de vida posibles. En concreto: la igualdad de acceso a los bienes debe ser absoluta. Evidentemente, la cuestión sobre dónde terminan los bienes fundamentales también forma parte del debate y no puede zanjarse sin tener en cuenta la sociedad en cuestión y su contexto histórico. Las preguntas más interesantes surgen cuando ahondamos en el estudio de la idea de justicia dentro de sociedades históricas concretas y analizamos de qué manera los conflictos en torno a la justicia se materializan en discursos, instituciones y mecanismos sociales, fiscales y educativos específicos. Esto es lo que se hace, en gran medida, en la presente investigación investigación para el caso de Colombia. Algunos pueden considerar que los principios de justicia que se acaban de enunciar son similares a los formulados por Rawls y en cierto modo, es así, pero son también similares a los enunciados en el artículo 1° de la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Piketty, 2019).

En Colombia, la justicia social tiene un lugar importante en la jurisprudencia constitucional. En la sentencia T-622 de 2016, se encuentra que la justicia social, junto a la dignidad humana y el bienestar general son los fines fundamentales del Estado social de derecho, como se pudo ver en la definición inicial. Ahora bien, respecto al papel de la justicia social, la sentencia, basada en otras cuatro anteriores, señala lo siguiente:

"Ahora bien, respecto de los principios de justicia social y distributiva, la Corte ha señalado que en relación a la primera, la naturaleza social del Estado de derecho colombiano supone un papel activo de las autoridades y un compromiso permanente en la promoción de la justicia social y en la creación de condiciones generales de equidad a través de políticas públicas y planes de desarrollo incluyentes y efectivos. En efecto, la defensa de los valores supremos de la Carta Política obliga entonces al Estado a

intervenir decisivamente, dentro del marco constitucional, para proteger a las personas en su dignidad humana y exigir la solidaridad social cuando ella sea indispensable para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales".

Se puede ver que en Colombia, la justicia social está directamente ligada con la justicia distributiva. Esta concepción de la justicia social se corresponde con las teorías liberal/igualitarias así como con las teorías de libertad positiva de la justicia. Respecto a la justicia social, lo que se puede decir es que se confirma el compromiso del Estado para intervenir en aquellos casos en los que la situación lo amerite, para a su vez solucionar situaciones de injusticia en la sociedad. Las herramientas que tiene el gobierno para esto son las políticas públicas y los planes de desarrollo. En específico, en la presente investigación se va a hacer alusión al campo de la política tributaria, dentro de las políticas públicas.

2.3 Desigualdad

François Dubet (2011) explica bastante bien la contradicción alrededor de la desigualdad cuando afirma que:

"Declarando que "todos los hombres nacen libres e iguales", la Revolución Francesa ha abierto una contradicción decisiva entre la afirmación de la igualdad fundamental de todos y las inequidades sociales reales, las que dividen a los individuos según los ingresos, las condiciones de vida y la seguridad".

La idea de la desigualdad es a la vez muy simple y muy compleja. En un nivel, es la más simple de todas las ideas y ha conmovido a la gente con una atracción inmediata. Sin embargo, en otro nivel es una noción compleja de manera extraordinaria y, por tanto, ha sido el tema de muchas investigaciones de filósofos, estadísticos, politólogos, sociólogos y economistas (Sen, 2001). En esta investigación se cree fundamental abordar el análisis desde todas estas disciplinas.

La desigualdad no es mala per sé. *"Desde el punto de vista de la política social, únicamente deben ser transformadas aquellas relaciones excluyentes y desiguales que sean designadas como injustas; es decir, aquellas relaciones excluyentes y desiguales que sean definidas como transgresoras de criterios y principios compartidos de justicia social"* (Mora, 2019). Dado esto, es posible afirmar que todas las ideologías coinciden en que los seres

humanos somos iguales y desiguales en cierto grado. Simplemente, unos creemos que somos más iguales que desiguales.

Para Amartya Sen (1995), por ejemplo, la pregunta no es ¿por qué la igualdad?, sino ¿igualdad de qué?, ya que una característica común de prácticamente todos los enfoques referentes a la ética de las condiciones sociales que se han mantenido a través de los tiempos es desear igualdad de algo, algo que ocupa un lugar importante en esa teoría. Los "igualitarios de las rentas y los "igualitarios" del bienestar piden igualdad en rentas y bienestar, pero los utilitaristas clásicos, por ejemplo, exigen que se dé la misma ponderación a las utilidades de todos y los libertarios puros piden igualdad en lo referente a un conjunto de libertades negativas. Todos son igualitarios en algún punto fundamental y argumentan resueltamente en favor de la igualdad de algo que todos debieran tener y que es fundamental para el enfoque de ellos adoptado. El papel crucial de la pregunta "¿igualdad de qué?" sugiere que podemos considerar las discusiones entre las distintas escuelas de pensamiento como expresión de lo que cada uno considera el ámbito social más importante dentro del cual exigir la igualdad, tal como lo hemos hecho en las dos secciones anteriores de este capítulo.

Desde esta investigación, se comprende la desigualdad como la propone Goran Therborn (2015), quien dice que *"las desigualdades son violaciones a los derechos humanos, ya que impiden el desarrollo humano pleno a miles de millones de seres humanos"* o, en otras palabras: que la desigualdad mata. Cuando no mata gente o atrofia la vida de las personas, la desigualdad significa exclusión: excluir a muchos de las posibilidades que ofrece el desarrollo humano. En líneas generales, la desigualdad de recursos abre un abismo entre las personas. En general, esta visión es más acorde, por supuesto, con los "igualitarios" de las rentas y el bienestar, los "igualitarios" de las capacidades según Amartya Sen, como hemos visto en la introducción.

La relación entre la desigualdad y la rebelión es estrecha y opera en ambos sentidos. Está claro que una sensación de falta de equidad es común en la rebelión de las sociedades. Cuando discutían la igualdad, los intelectuales atenienses no se sentían incómodos por dejar fuera de la órbita del discurso a los esclavos, y una razón era que nada se lo impedía. Los conceptos de equidad y justicia han cambiado notablemente con el tiempo y el concepto de desigualdad ha sufrido una transformación radical (Sen, 2001).

La problemática de la desigualdad es, pues, un asunto de justicia. Según Mora (2019), la desigualdad y la exclusión son el resultado del orden social y económico que se ha impuesto a lo largo de la historia, y su hipotética superación, implica, precisamente, cambiar ese orden por uno que parta de la base de la justicia social. En palabras de Naomi Klein (2015), implica cambiarlo todo y no lo hemos hecho, porque se entra en un conflicto de base con el neoliberalismo, la ideología imperante durante todo el período en el que hemos estado intentando salir de esta crisis.

La problemática de la desigualdad tanto en sentido amplio (desarrollo de capacidades, oportunidades, participación, bienestar y calidad de vida en comunidad) como en sentido socioeconómico restringido (distribución de ingreso y riqueza, mercado laboral, salarios, impuestos) ha sido central en el debate de economía y filosofía políticas sobre la configuración y evolución de las sociedades (Espitia & Garay, 2019).

En efecto, para Piketty (2019), todas las sociedades tienen necesidad de justificar sus desigualdades. Continúa diciendo que el relato que domina en la actualidad es el *"propietarista, empresarial y meritocrático"* que, en sus palabras, es una manera cómoda de justificar la desigualdad por parte de los ganadores del sistema económico actual, éste es el sistema capitalista, en el que se consideran a sí mismos *"los más emprendedores, los que más lo merecen y los más útiles"*, al mismo tiempo que estigmatizan a los perdedores por su "*falta de méritos, de talento y de diligencia"*. Vale la pena recordar que, en su otro libro, *"El capital en el siglo XXI"* (2014), este autor demuestra que el capitalismo produce desigualdades insostenibles y arbitrarias cuando la tasa de rendimiento del capital supera constantemente la tasa de crecimiento de la producción y del ingreso, y que estas desigualdades "*cuestionan de modo radical los valores meritocráticos en los que se fundamentan nuestras sociedades democráticas"*. En otras palabras, Piketty adopta la definición que dio Norberto Bobbio en 1995, una de las más aceptadas en ciencias sociales, ésta es que la derecha (o el relato dominante en palabras de Piketty) tiende a creer y justificar que las desigualdades son más "naturales" que "sociales", mientras que la izquierda de Bobbio, el relato alterno, lo contrario, toma las desigualdades como *"construcciones sociales e históricas que dependen completamente del sistema"*, y que por tanto, pueden ser corregidas.

Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía en el año 2001, en su obra más reconocida, el libro *"El precio de la desigualdad"* (2012), ejemplifica la tesis anterior de Piketty al afirmar

que *“quienes se licenciaban en las mejores universidades con las mejores notas tenían más posibilidades de conseguir los mejores empleos. Pero el sistema estaba amañado, porque los padres adinerados enviaban a sus hijos a las mejores guarderías, a los mejores centros de enseñanza primaria y a los mejores institutos, y esos estudiantes tenían muchas más posibilidades de acceder a la élite de las universidades”*. Esta afirmación sólo es una expresión de la tesis central de Stiglitz que es que *“la desigualdad es la causa y la consecuencia del fracaso del sistema político, y contribuye a la inestabilidad de nuestro sistema económico, lo que a su vez contribuye a aumentar la desigualdad”*, describiendo la desigualdad como un círculo vicioso.

Así pues, en otro de sus libros, 7 años después, Stiglitz confirma la importancia de la desigualdad para el sistema político y el sistema económico, al decir que *“la política y la economía están entrelazadas. Nuestras desigualdades económicas se traducen en desigualdades políticas, reverberando con reglas que las exacerban incluso más. De igual manera, reverberan nuestros fracasos económicos en nuestro sistema político”.* De todo lo anterior, es importante resaltar que la presente investigación no se trata sólo de hacer una crítica a los sistemas político y económico vigentes, sino que acorde con lo que dice este premio Nobel, *“entender por qué han fallado nuestros sistema económico y político es el preámbulo para demostrar que otro mundo es posible”.* En efecto, quienes nos dedicamos a la investigación en el campo de la economía política en la actualidad, apuntamos hacia *“una economía más humana”*, que regule el mercado y haga frente a la creciente desigualdad, que *en la década de 2000-2010, ha alcanzado su nivel récord, alcanzando la concentración de ingresos no vista desde la década de 1910-1920,* como demostró la revolucionaria investigación de Piketty en este campo.

En el caso colombiano, la sentencia C-220 de 2017 dice que *"el principio y derecho constitucional a la igualdad (art. 13 C.N.) es uno de los pilares fundamentales en los que se funda el Estado social de derecho"*. Esta definición no se atiene al concepto formal de igualdad del Estado de derecho, sino que va mucho más allá y busca una igualdad material, para que así el Estado tenga la capacidad de corregir las desigualdades existentes. En la sentencia C-668 de 2015, se presenta esta definición acerca del principio de igualdad:

"El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 constitucional establece, entre sus contenidos, un mandato de igualdad formal ante la ley, según el cual todas las personas

que compartan la misma situación merecen ser tratadas de la misma manera, mientras que aquellas que se encuentren en situaciones que presenten diferencias constitucionalmente relevantes, deben ser tratadas de manera diferente, siempre y cuando ello no comporte discriminación injustificada por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Asimismo, incorpora un mandato de igualdad material, que ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados".

Con esta cita se pretende confirmar la importancia del concepto de igualdad para la carta magna, y cómo va a ser la igualdad material la que ponga en evidencia el deber del Estado de mitigar las desigualdades socioeconómicas innegables de la sociedad colombiana, hoy día. A la luz de esta definición otorgada por la Corte Constitucional, se encuentra que la desigualdad social y económica es una de las causas fundamentales de la imposibilidad del Estado Social de Derecho. Colombia es de los países más desiguales del mundo y para lograr el Estado Social de Derecho, lo primero y fundamental es hacer frente a la problemática de la desigualdad.

2.4 Impuestos

Es preciso examinar primero el papel económico del Estado en las economías modernas. Los países occidentales tienen lo que se denomina una economía mixta: aunque muchas de las actividades económicas son realizadas por empresas privadas, otras son realizadas por el Estado. Éste influye, además, en la conducta del sector privado mediante reglamentaciones, impuestos y subvenciones. Lo interesante del estudio de la economía del sector público en economías mixtas es que tienen que definir constantemente las fronteras entre las actividades públicas y las privadas (Stiglitz, 2000).

Es ésta, pues, la tarea fundamental de la economía del sector público. Mientras que la economía trata sobre el estudio de la escasez, de la forma en que se asignan los recursos, la economía del sector público centra la atención en las elecciones entre el sector público y el privado. Se ocupa de 4 cuestiones básicas: qué se produce; cómo se produce; para quién se produce y los procesos de toma de decisiones (Stiglitz, 2000). Así pues, a la economía del sector público, se le ha denominado también como política fiscal o hacienda pública.

El término “fiscal” viene del latín “fiscalis”, que de hecho proviene de la palabra “fiscus”, que siginifica “canasta para recolectar dinero”. En italiano (y también en español, francés y portugués), “il fisco” se refiere a la agencia que recolecta los impuestos. De ahí que “política fiscal” se entienda como la política relativa a los impuestos. En inglés, Edwin Seligman utilizó esta expresión para criticar a Adolf Wagner, quien sugería que los gobiernos deben involucrarse en la redistribución del ingreso a través de actividades presupuestarias. Esta parece ser la génesis de la función de redistribución de la trilogía hecha popular por Musgrave (1959). Aunque la función clásica de la política presupuestaria era la asignación, la revolución Keynesiana cambió el significado de la política fiscal, moviéndose de sólo la dimensión de los impuestos o de los ingresos, para incluir tanto la parte de los ingresos, como la de los gastos. Para los Keynesianos y los economistas actuales en general, la política fiscal se refiere a la manipulación de los impuestos y el gasto público para influir en la demanda agregada. Con Keynes se da la génesis de la función de estabilización de la trilogía de Musgrave. Éste sentido amplio es el más aceptado hoy.

La teoría múltiple de Musgrave (1959) sigue siendo hoy la base del armazón teórico de la Hacienda Pública. Esta teoría plantea el análisis del sector público como el de *“un sistema complejo interdependiente en el que deben distinguirse y tratarse de forma independiente las funciones básicas de 1) asignación de recursos, 2) redistribución de renta y riqueza y 3) estabilización económica”.* A estas tres funciones son a las que se les conoce como la trilogía de Musgrave. Con el término de “Hacienda Pública” se suele designar el conjunto de problemas referidos a los ingresos y gastos del sector público. Su tarea es la investigación de los principios de la economía pública, más exactamente, de los aspectos de la política económica referidos al presupuesto del sector público.

No es ningún secreto que los economistas han prestado mucha atención a las teorías que examinan los problemas del sector privado y poco a la teoría del sector público, como bien menciona Musgrave, sin embargo, aquí se brindan los elementos teóricos básicos para entrar a analizar la economía del sector público y, en específico, el tema de los impuestos. Según Musgrave (1959), “*poca gente negará que en las sociedades democráticas surgen algunas situaciones que requieren una interferencia en la distribución. Si esto es así, es preciso que exista un mecanismo que permita efectuar correcciones en la distribución, causando el menor daño posible al funcionamiento eficiente de la economía. Tal*

mecanismo lo ofrece el sistema de impuestos y transferencias del organismo de distribución".

En el mundo simplificado de los economistas, la recaudación de los impuestos es sencilla: basta con la amenaza de auditorías frecuentes, sanciones para los evasores y un sistema impositivo simple y sin lagunas para garantizar que la gente pague. Y, ciertamente, estas cosas son importantes y necesarias. Si los evasores tienen menos probabilidades de ser detectados y sancionados, como en Colombia, aumentará la evasión. Si el código tributario está plagado de exenciones para los intereses especiales, como el colombiano, aumentará la elusión. Sin embargo, en el mundo real lo que hace que funcione la tributación es algo más que un código tributario, es un sistema de creencias, con convicciones compartidas sobre los beneficios de la acción colectiva, la idea de que prosperamos más cuando ponemos en común los recursos en lugar de actuar de manera aislada, sobre el papel central del Gobierno en su organización y sobre los méritos de la democracia. El sistema tributario del país es la institución más importante de cualquier sociedad democrática. Sin impuestos no hay cooperación, ni prosperidad, ni destino común; no hay tan siquiera una nación que necesite un presidente (Saez & Zucman, 2021).

Como lo afirmaba el distinguido jurista estadounidense, Oliver Wendell Holmes, "los impuestos son el precio que pagamos por una sociedad civilizada. Sin embargo, hay demasiados individuos que quieren una civilización con descuento". Éstas son las palabras inscritas sobre la entrada de la sede central del Servicio de Impuestos Internos de Washington D.C. Los impuestos son, de lejos, la principal fuente de ingresos del gobierno. Los impuestos pueden alejarnos de ciertas metas que nos hemos impuesto como sociedad, como la distribución equitativa del ingreso. Para evitar estos problemas, la Constitución Política de Colombia estipula que el sistema tributario debe ser equitativo, eficiente y progresivo. El principio de equidad se divide en dos, la horizontal, según el cual dos contribuyentes con las mismas características deben tener la misma carga tributaria y la vertical que implica que todos contribuyan según sus capacidades. El principio de eficiencia exige que los impuestos distorsionen lo menos posible el desempeño económico del país. Y el principio de progresividad es un tipo especial de equidad vertical, en el cual se considera que los más ricos deben contribuir en mayor proporción que los más pobres. El extremo opuesto de un impuesto progresivo, en el cual las personas pobres pagan un porcentaje mayor que las personas ricas, se conoce como impuesto regresivo. En Colombia, los impuestos progresivos más importantes son el impuesto a la renta sobre

empresas (25,3% del recaudo nacional en 2017), el impuesto a la renta sobre personas (5,9%) y el impuesto a la riqueza (2%). En cuanto a los regresivos, se destacan por su contribución al recaudo nacional son el IVA, con el 27,6% del recaudo nacional en 2017 y el Gravamen a los Movimientos Financieros, conocido como “4x1000”, con el 3,7% (Observatorio Fiscal Universidad Javeriana, 2018).

Piketty (2019), por ejemplo, opina que el impuesto progresivo sobre la renta es el que debería constituir el principal medio de financiación del Estado social y, en general, del gasto público (educación, salud, pensiones, etc.). Desde este punto de vista, los impuestos indirectos no tienen ninguna justificación real, a excepción de aquellos destinados a corregir una externalidad como los impuestos verdes y saludables, y deberían ser sustituidos, en principio, por impuestos sobre la renta o la propiedad.

Constitucionalmente, los principios del sistema tributario colombiano se enuncian en el artículo 363, que dice textualmente:

"El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad".

Para establecer una primera aproximación entre el Estado social de derecho y el sistema tributario, es necesario comprender la relación entre los diferentes principios. El principio de equidad en el sistema tributario se desprende del principio de igualdad en el Estado social de derecho, como lo demuestra la sentencia C-833 de 2013, la cual define la equidad tributaria de esta manera:

"El principio de equidad ha sido entendido como un desarrollo específico del principio de igualdad en materia tributaria. Incorpora el mandato de generalidad de la tributación, en tanto parte de asumir que la carga tributaria se distribuye entre todas las personas con capacidad de pago. Pero va más allá, al fijar criterios sobre la forma en que debe llevarse a cabo dicha distribución de las cargas fiscales, incluyendo una exigencia de equidad horizontal según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones. También postula un mandato de equidad vertical, también identificado con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de manera tal que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto".

Esta sentencia muestra cómo efectivamente la línea jurisprudencial de la Corte constitucional ha llegado a una definición específica de estos principios y cómo se relacionan. En cuanto al principio de equidad tributaria como tal, se hace evidente su relación con el principio de igualdad en el Estado social de derecho, pero es muy importante también ver las dos dimensiones que va a tener este concepto, a saber, la equidad horizontal y la equidad vertical. En pocas palabras, la primera hace referencia a que las personas con igual capacidad económica deben pagar lo mismo y la segunda a que mientras más capacidad de pago se tenga, más se debe contribuir.

Aunque se asocia mucho con el concepto de equidad (vertical), el principio de progresividad se diferencia así, en la sentencia C-209 de 2016:

"Este principio de progresividad tributaria, diferenciable de la equidad (horizontal) y de la progresividad en derechos sociales, demanda que "quienes tienen más capacidad económica contribuyan en mayor proporción, para que el sacrificio fiscal sea similar incluso entre sujetos con capacidades desiguales de pago". En este orden de ideas, "es neutro el sistema que conserva las diferencias relativas entre los aportantes de mayor y de menor capacidad contributiva; es progresivo el que las reduce; y es regresivo el que las aumenta. En esa misma medida, una dimensión más amplia del principio de progresividad del sistema, relevante en este proceso, invita a valorar el destino y los efectos del gasto público financiado con los recursos recaudados".

La progresividad es, tal vez, la referencia de clasificación más común en política para referirse al sistema tributario. Esto se da debido a que tiene una gran relación con el concepto de (des)igualdad, dado que es el principio que asegura que las cargas impositivas sean repartidas de manera justa. Es de notarse que la Corte constitucional le da facultades a este principio también en el gasto público, por lo que la progresividad debe verse también en la distribución del recaudo fiscal.

La eficiencia es otro de los principios mencionados en el artículo 363 de la constitución y hace referencia a la dimensión estrictamente económica del sistema contributivo. Para mejor entendimiento del principio, la sentencia C-743 de 2015, enuncia lo siguiente:

"El principio de eficiencia tributaria se define a partir de la relación costo beneficio. Esta relación tiene dos aspectos a considerar: el económico, en tanto la eficiencia alude a un recurso técnico del sistema tributario encaminado a lograr el mayor recaudo de tributos

con el menor costo de operación; y el social, en tanto la eficiencia alude al mecanismo conforme al cual la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal. La ineficiencia en el recaudo de los tributos puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, pues el incumplimiento de algunos contribuyentes conduce a que los gastos e inversiones públicas se hagan a costa de los contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones".

Aunque se hable aquí de dos aspectos, el económico y el social, es importante señalar que ambos hacen referencia al costo, pero se diferencia es en el agente. Así, en términos económicos, la eficiencia del sistema tributario se refiere a la minimización del costo tanto para el Estado como para los contribuyentes. Esta optimización de los recursos permitirá que precisamente no se generen pérdidas a partir del establecimiento de un impuesto y del sistema tributario, en general.

La irretroactividad es un principio que se aplica no sólo a la ley tributaria, sino a todas las leyes por separado y en su conjunto. Dado que es un concepto que existe hace bastante tiempo, su definición se encuentra en la sentencia C-549 de 1993, la cual dice de manera explícita:

"La esencia del principio de irretroactividad de la ley tributaria es la imposibilidad de señalar consecuencias jurídicas a actos, hechos o situaciones jurídicas que ya están formalizados jurídicamente, salvo que se prescriba un efecto más perfecto tanto para el sujeto de derecho, como para el bien común, de manera concurrente, caso en el cual la retroactividad tiene un principio de razón suficiente para operar. Pues lo imperfecto siempre se sujeta a lo más perfecto, dada la naturaleza perfectible de la legalidad".

En esencia, el principio de no retroactividad establece una especie de garantía, en el sentido que los contribuyentes tienen la certeza de que la ley tributaria no va a cambiar de la noche a la mañana y que, en ese sentido, el Estado tiene unas reglas de juego claras en cuanto al sistema contributivo se refiere.

La justicia tributaria es un principio que de alguna manera encierra a todos los demás principios del sistema tributario. En las sentencias más recientes la definición de justicia tributaria como dada, sin embargo, en este documento se intentará construirla paso a paso. Así pues, la primera sentencia a la que se debe hacer referencia es la C-252 de 1997, en la cual dice lo siguiente:

"Entre los deberes de toda persona y ciudadano se destaca el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. La medida de la contribución, por vía general, la señala la ley. No obstante, si la misma excede la capacidad económica de la persona, esto es, si ella supera de manera manifiesta sus recursos actuales o potenciales con cargo a los cuales pueda efectivamente contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, la norma tributaria estaría consolidando un sistema tributario injusto. De las normas constitucionales se deriva la regla de justicia tributaria consistente en que la carga tributaria debe consultar la capacidad económica de los sujetos gravados".

En primer lugar, vale la pena mostrar cómo la Corte pasa de una definición de una situación de injusticia, para definir la justicia. Es prudente considerar entonces que la justicia tributaria tiene como objetivo no permitir ninguna situación de injusticia en lo que compete al sistema tributario. En repetidas ocasiones, las sentencias tienden a ligar este concepto con el principio de justicia social en el Estado social de derecho. Una sentencia que puede dar plena muestra de ello es la sentencia C-690 de 1996, la cual dice explícitamente.

"El valor de la justicia que consagra el Preámbulo de la Constitución, se materializa en otras disposiciones superiores, tales como el principio de la justicia tributaria. Por disposición constitucional, el sistema tributario se encuentra necesariamente ligado a principios de justicia material, por lo que, a pesar de la generalidad e impersonalidad de la ley tributaria, no puede pretender privilegios o castigos desproporcionadamente gravosos para situaciones particularizadas. Entonces, para que una disposición genéricamente equitativa y justa sea conforme con la Constitución, debe señalar circunstancias de aplicación justa y equitativa de la ley tributaria".

Así pues, es claro cómo el principio de justicia tributaria, no es más que la realización del principio de justicia en el sistema tributario, así como ocurre con la equidad tributaria, por ejemplo, que emana del principio de igualdad. Por otro lado, la justicia tributaria tiene una característica fundamental y es que hace referencia a la asignación de recursos económicos y cómo ésta puede contribuir directamente a mitigar la enorme deuda social, producto del déficit fiscal. Respecto a esto, la sentencia T-622 de 2016, muestra la relación entre justicia social y distributiva (tributaria), de la siguiente manera:

"En relación con la justicia distributiva ha estimado que en la asignación de los recursos económicos de una sociedad se deberá tender a privilegiar a los sectores menos favorecidos y, que este principio, sirve de fundamento al diseño y ejecución de un

régimen impositivo, a las reglas de elaboración presupuestal, a la jerarquización del gasto y a la fijación de prioridades en materia de prestación de los servicios públicos. De hecho, uno de los fines esenciales de nuestro modelo de ESD es promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales, que, junto con el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la Constitución Económica e irradian todos los ámbitos de su regulación, por ejemplo, en materias como régimen impositivo, presupuestal, gasto público; explotación de recursos naturales y producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios".

Para entender la aplicación de este principio y su estudio en el sistema tributario colombiano, es preciso mencionar el hecho de que en Colombia el sistema tributario se puede considerar injusto, pues no garantiza la efectividad de los derechos constitucionales, ni la igualdad de oportunidades, debido principalmente a que el sistema tributario no redistribuye las cargas, sino que prácticamente no tiene ningún efecto en la distribución de recursos. En resumen, estos principios ayudan a complementar la relación entre sistema tributario y Estado social de derecho y a comprender la enorme diferencia que existe entre la norma y la realidad, para así encaminar el Estado a la solución y garantía de los principios fundamentales que garantizarían su efectividad en Colombia.

2.5 Derechos

En la disciplina académica del análisis de las políticas públicas, tal como para cualquier objeto de estudio, es preciso disponer de un marco teórico y conceptual de herramientas que nos sirvan como lente para orientar la labor investigativa. Estos lentes, conocidos en la teoría de las políticas públicas como enfoques, nos permiten leer, seleccionar e interpretar variables, datos y hechos pertinentes de manera coherente para la elaboración de una explicación con pretensión científica (Roth, 2010). Como se dijo en la introducción, la presente investigación parte del enfoque de los derechos. De acuerdo con el enfoque de derechos, la nueva vulnerabilidad social se vincula con procesos de desigualdad social que encuentran su origen en la pobreza, la exclusión y la marginación. De ahí, que este enfoque sea ideal para abordar el problema de la desigualdad. Como se dijo en la introducción el enfoque de los derechos argumenta que las políticas públicas y las instituciones deben tener como fin impulsar los principios establecidos en el derecho internacional humanitario. Para erradicar el perfil de la nueva vulnerabilidad social, es

necesario reconocer que los sectores sociales en situación de pobreza, exclusión o marginación son titulares de derechos que obligan al Estado frente a los principales derechos humanos. Los derechos se asumen como fundamentales en tanto constituyen el núcleo de las luchas por la integración social (Mora, 2019).

Los derechos humanos están en el centro de las discusiones sobre igualdad y justicia. Dice André-Noël Roth (2006) que:

"Los derechos humanos han sido, desde la emergencia del mundo moderno, uno de los temas centrales de la teoría y la praxis políticas. A partir del surgimiento de la modernidad hasta hoy en día, pasando por las proclamaciones de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en la Revolución Francesa de 1789, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948, los derechos humanos, entendidos éstos como elementos fundamentales de un proceso de emancipación de la humanidad o como un proyecto de autonomía individual y colectiva, han jalonado la historia de las ideas y de la acción política en el mundo, particularmente desde finales del siglo XVIII. La cuestión de los derechos humanos ha estado implícita o explícitamente presente en las principales controversias y luchas políticas. Hoy, al inicio del siglo XXI, esta materia sigue siendo un referente, un norte indispensable para la orientación de cualquier actividad política que pone la preocupación por la condición humana en su aspiración a la libertad, a la igualdad, a la dignidad y a la justicia en el centro de sus objetivos".

Nunca como hoy han estado tan articuladas las ideas de autonomía individual y crecimiento infinito como principios del desarrollo capitalista. En esa articulación reside el alma del neoliberalismo. Vivimos en una época dominada por el poder de la idea de autonomía individual, según la cual, la sociedad está compuesta, en teoría, por individuos cuyas oportunidades vitales dependen casi por entero de ellos. Esta idea es una ideología en la medida en que sostiene, manifiesta y refuerza las relaciones de poder dominantes en nuestras sociedades. Se le pide a la gente que sea autónoma, sólo para dejarla después en el mayor desamparo y los individuos que se ven más presionados a ser autónomos son los que están más privados de las condiciones para serlo. Vivimos en un tiempo con las más insólitas injusticias sociales y el más injusto sufrimiento humano. Hoy resulta evidente que el desarrollo capitalista está superando la capacidad de carga del planeta. Las sequías; el cambio climático. Los desastres naturales producto del cambio climático ponen

en riesgo inminente la vida sobre la tierra. Y ponen en el centro de las discusiones los derechos humanos, colectivos y la defensa de la naturaleza, en contraposición con los modelos neoextractivistas de América Latina y otras regiones, Concebidos como principio y práctica contrahegemónicos, los derechos humanos pueden contribuir a reforzar la autodeterminación de los pueblos, y una conciencia-acción ecológica robusta y anticapitalista con la cual enfrentar con éxito la vorágine del capitalismo extractivista. Al "ecologismo de los ricos" hay que contraponer el "ecologismo de los pobres" basado en una economía política no dominada por el fetichismo del crecimiento infinito y del consumismo individualista, sino en las ideas de reciprocidad, solidaridad y complementariedad vigentes tanto en las relaciones entre los seres humanos como en las relaciones entre los humanos y la naturaleza (De Sousa, 2013).

Como nos hace ver Boaventura de Sousa, es el mismo sistema neoliberal el que se opone a la posibilidad de hacer realidad un Estado Social de Derecho en países como Colombia, en el estado de cosas actual. La lucha por el cumplimiento efectivo de los derechos humanos es la lucha misma contra el modelo neoliberal. Está en riesgo la vida misma del ser humano. Como dice Naomi Klein (2015), *"nuestros sistemas económico y planetario están actualmente en guerra. (…) La batalla ya se está librando y, ahora mismo, el capitalismo la está ganando con holgura".* Si no empezamos por reconocer la contradicción fundamental que existe entre el capitalismo, hoy en su fase ulterior neoliberal, y la garantía de la vida digna del ser humano en los países donde más se violan derechos humanos, no vamos a poder generar acciones efectivas en la vía del Estado Social de Derecho. Si no luchamos ya mismo por la garantía plena de los derechos humanos en todo el mundo, si no superamos pronto la era neoliberal, será muy tarde ya para el ser humano.

El enfoque de derechos enfatiza el principio de igualdad de capacidades, usando el término de Amartya Sen, como derecho-base del ciudadano, legitimado no sólo en términos de justicia social, sino también como prerrequisito para el buen funcionamiento de la sociedad. Sen indica que bajo condiciones de dotaciones precarias se impide el ejercicio efectivo de los derechos humanos y, en consecuencia, se experimenta una baja calidad de vida. Es así, como José Antonio Ocampo en "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización" (2008) insiste en que la perspectiva de los derechos implica el avance hacia esquemas universales de política social consistentes con un régimen de bienestar socialdemócrata. El modelo socialdemócrata es el único que reconoce verdaderamente los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, esto debido a su correspondencia con

prácticas universalistas basadas en la noción de ciudadanía y su reconocimiento de la centralidad del pleno empleo de calidad como medio para maximizar el potencial productivo de la sociedad y darle sostenibilidad al ejercicio de los derechos (Mora, 2019).

Hoy más que nunca es evidente, particularmente en países como Colombia, que los derechos humanos no pueden limitarse a una mera proclamación jurídica. La acción pública debe encontrar y establecer programas de acción que logren acercar la humanidad al ideal de una sociedad en la cual los derechos de todos sean respetados y profundizados, de tal forma que además de reflexiones jurídicas y filosóficas, requiere desde las ciencias políticas, sociales y administrativas, elementos y herramientas que permitan entender mejor las condiciones y posibilidades concretas de implementación de políticas a favor de los derechos humanos, considerando éstos como un conjunto de valores y bienes constitutivos del interés público que todo sistema democrático debe garantizar, preservar y extender para toda la población (Roth, 2006). En este contexto, la centralidad del Estado es evidente, pues al ser concebido el Estado colombiano como un Estado social y democrático de derecho, el Estado se somete a una normatividad que lomita sus poderes, al mismo tiempo que está obligado a garantizar los derechos establecidos en la Constitución. Así, los derechos humanos no únicamente definen aquello que el Estado debe hacer, sino también aquello que no debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos económicos, sociales y culturales. Se plantea, pues, que además de definirse como un Estado de derecho, el Estado se convierta en un Estado de los derechos (Mora, 2019).

Por último, en este marco teórico hay que hacer referencia al término del Estado social de derecho para entender su relación con el tema de investigación. Según el primer artículo de la Constitución Política de Colombia de 1991, *"Colombia es un Estado social de derecho"*, sin embargo, a la luz de esta investigación, se puede poner en duda ese mandato. Hay que empezar por su definición. Desde una línea jurisprudencial realizada para el concepto de "Estado social de derecho" a partir de las sentencias de la Corte Constitucional, se puede destacar esta cita de la sentencia T-622 de 2016, que dice lo siguiente:

"Heller encontró (...) una novedosa forma de organización estatal que hoy conocemos como Estado social de derecho, cuya finalidad consiste en "crear los supuestos sociales de la misma libertad para todos, esto es, de suprimir la desigualdad social". En este

orden de ideas resulta pertinente precisar que a diferencia del modelo de Estado de Derecho que, como se ha venido señalando, atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado social de derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado social de derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional".

Ésta es una definición general, que por supuesto es compartida, y resulta de una construcción del concepto a lo largo de los años. De esta forma, se irán introduciendo los aspectos fundamentales que, desde la visión de la Corte Constitucional, son fundamentales para entender este concepto. El Estado Social de Derecho, como bien lo dicta esta sentencia, nace del intento de una reinvención del Estado de Derecho. En 1930, Hermann Heller propone esta nueva fórmula para el Estado en la que el hecho de adicionar el término "social" genera cambios estructurales definitivos que van mucho más allá de la mera adición del término. Las obligaciones que adquiere el Estado al añadir la naturaleza "social" a su definición, deben tener a su vez un mecanismo por el cual se puedan financiar dichas obligaciones. Así lo postula la sentencia C-209 de 2016:

La Corte ha señalado que la efectiva realización del principio de Estado social de derecho presupone el pago de tributos por los particulares. En esa medida, el concepto de obligación tributaria se erige en presupuesto fundamental para alcanzar los fines sociales del Estado, particularmente la efectividad de los principios, derechos y deberes, en la búsqueda de un orden social, económico y político justo".

Así pues, la obligación de intervención del Estado que se evidenció en los puntos anteriores, toma en este punto un significado concreto y es que una de las herramientas más importantes (si no la más) que tiene el Estado para avanzar hacia el Estado social de derecho es por medio de la obligación contributiva, es decir, redistribuyendo por medio del aparato fiscal y mitigando de manera significativa las desigualdades que lo impiden. Para dar mayor claridad, vale la pena revisar esta apreciación de la Corte, a través de la sentencia C-388 de 2016:

Ahora bien, como toda expensa del Estado, el gasto público social debe ser financiado y resulta claro que para ello la fuente principal de los recursos se encontrará en ingresos provenientes del ejercicio de la facultad de imposición de tributos. En este escenario, a pesar de que el obligado a ejecutar el gasto público social es el Estado, los verdaderos responsables de aportar lo necesario para financiarlo son los ciudadanos".

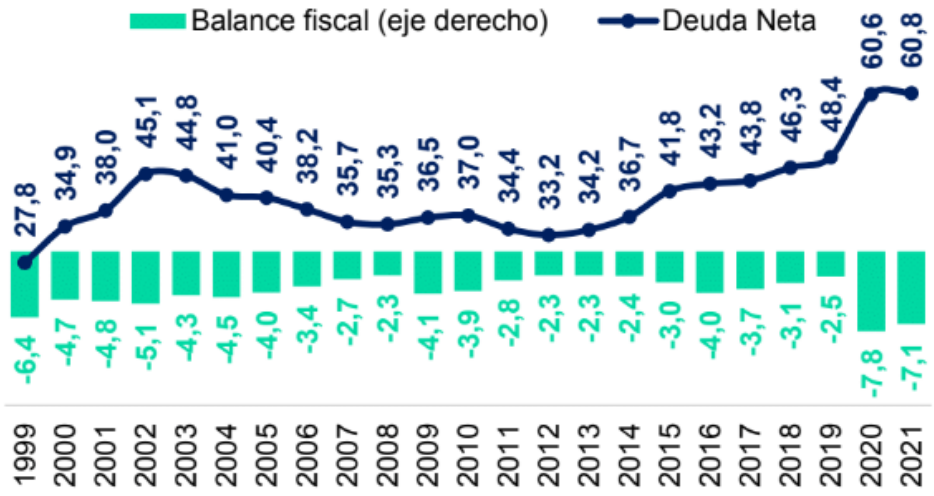
A partir de la normatividad colombiana, queda, de nuevo, clara la relación entre impuestos y derechos de la que hablan Holmes y Sunstein en “el costo de los derechos” (2011). Para estos autores, sin Estado no hay derechos. Los derechos y las libertades individuales dependen fundamentalmente de una acción estatal vigorosa. Los derechos dependen de los gobiernos y cuestan dinero. Es imposible protegerlos o exigirlos sin fondos públicos. En la práctica, los derechos pasan a ser al más que meras declaraciones sólo si confieren poder a organismos cuyas decisiones sean legalmente vinculantes. En general, los individuos desdichados que no viven bajo gobiernos capaces de cobrar impuestos, no tienen derechos legales. La ausencia de Estado significa ausencia de derechos. En realidad, un derecho legal sólo existe si tiene costos presupuestarios.

3. Capítulo 3: el caso colombiano (1991-2022)

3.1 Situación actual de la economía colombiana

Para entender el contexto de la política tributaria en la actualidad en Colombia, repasemos algunas de los principales indicadores macroeconómicos referentes a la economía del sector público. Ya que hablamos de política tributaria, empecemos por el balance fiscal. Según la exposición de motivos del proyecto de reforma tributaria presentado al congreso por el gobierno de Gustavo Petro el 8 de agosto de 2022, denominado "Reforma tributaria para la igualdad y la justicia social", "*en la coyuntura actual hay riesgos fiscales. La deuda neta del gobierno nacional central se ubicó en 60,8% del PIB en 2021, 12,4 pp por encima del nivel de 2019 y 26,4 pp mayor que la observada hace una década. Más aun, el nivel de déficit fiscal es elevado, situación que, de mantenerse, implicaría presiones mayores sobre los pasivos del gobierno. De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2022, el déficit fiscal en 2022 cerrará en $75,6 billones de COP, equivalente a 5,6% del PIB, sustancialmente superior al promedio de los últimos 20 años (3,8% del PIB)".* Lo anterior se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 3-1: deuda neta y balance fiscal del GNC 1999-2021, % del PIB.



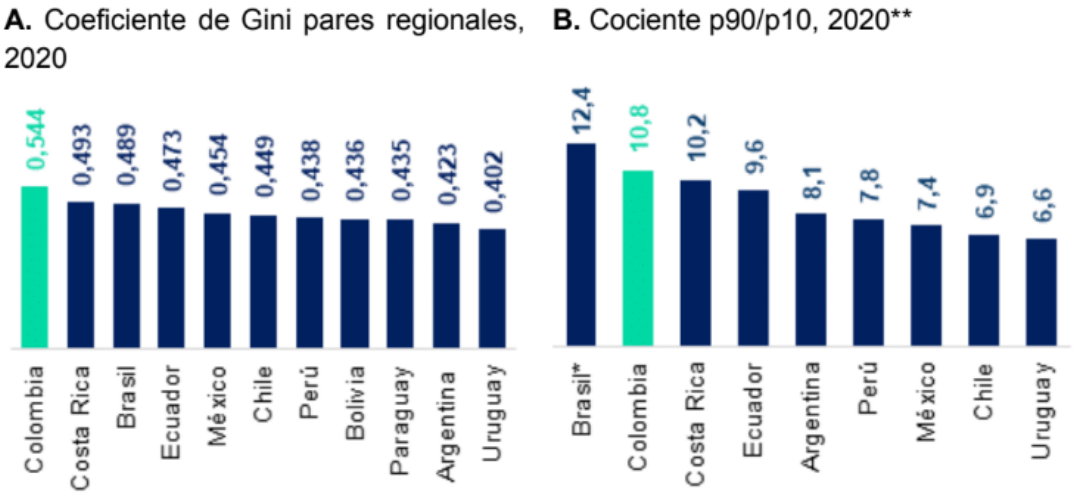
Fuente: Proyecto de Ley 118-2022C, Exposición de motivos, 2022.

Resulta importante observar la información de los gráficos 1, 2 y 3 del anexo A, que no son más que la brecha existente entre los ingresos tributarios y el gasto presupuestal total apropiado y primario, la evolución del déficit fiscal y el comportamiento de la deuda pública. Dado el comportamiento histórico de la brecha entre ingresos fiscales y gasto primario, es que se habla de un déficit estructural cuyo resultado no es más que una deuda pública creciente. Obsérvese como las variaciones del saldo de la deuda pública siempre han sido positivos y con una correlación del 71% con los déficits presupuestales que se presentaron en el periodo 2000-2021. Esto lo que demuestra es cómo la economía del poder, la economía política, ha girado sobre la base del aumento de los saldos de deuda pública o reducción del gasto presupuestal para financiar o cerrar la brecha y no sobre el aumento de la presión tributaria.

Desde las teorías liberal/igualitarias de la justicia, el enfoque de los indicadores debe estar en la distribución de renta y riqueza. Las cifras de desigualdad de ingreso en Colombia son críticas, como se ha expuesto en la introducción. Las dos formas más conocidas para medir la desigualdad corresponden a dos indicadores: el coeficiente de gini y la medición por percentiles de ingreso y riqueza. Por lo general, el coeficiente de gini se queda corto en el análisis por ser una medida promedio, por eso es que en Colombia y países muy desiguales, la medida por percentiles puede decir mucho más, tal como lo hizo Piketty en su extensivo análisis de 2013 y los principales estudios citados en la introducción del presente documento.

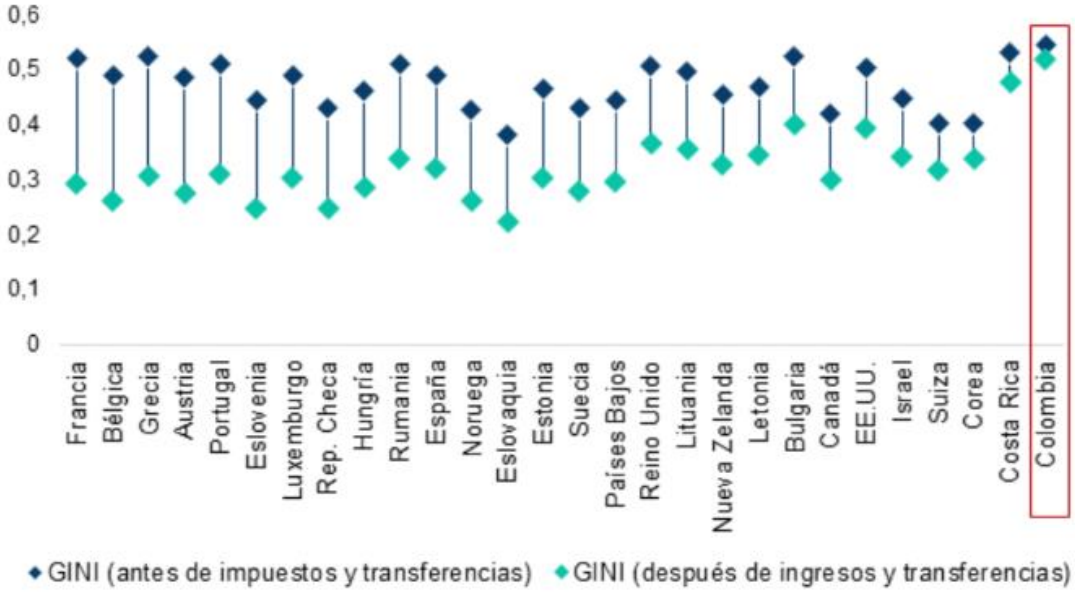
De igual forma, en el gráfico 2, se presenta la desigualdad de Colombia medida por estos dos tipos de indicadores en 2021 y en el gráfico 3, el cambio en el coeficiente de gini, antes y después de impuestos. Es evidente que, en comparación con otros países de la región, Colombia presenta unos niveles de desigualdad críticos, muy superiores al promedio de Latinoamérica. Además, al comparar la política fiscal de Colombia con la de otros países de ingreso similar, se encuentra que su efecto es mínimo y casi nulo, en el sentido de que la política tributaria y de gasto no cumple su función de redistribuir el ingreso.

Gráfico 3-2: desigualdad de ingresos en Latinoamérica.



Fuente: Proyecto de Ley 118-2022C, Exposición de motivos, 2022.

Gráfico 3-3: coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias.



Fuente: Proyecto de Ley 118-2022C, Exposición de motivos, 2022.

Dado esto, es posible afirmar que, en cuanto a la función de redistribución de renta y riqueza, la tarea del gobierno ha sido deficiente en, por lo menos, este siglo. En otras palabras, la política fiscal colombiana no cumple con el objetivo de redistribuir la riqueza.

Por otro lado, usada como referencia, la segunda variable relevante es el PIB de la economía colombiana, el cual indica el valor de todos los bienes y servicios producidos en la economía durante un año. En el gráfico 4, se puede observar el crecimiento del PIB de Colombia en las últimas dos décadas. Allí encontramos que, desde el descalabro de la economía a final del siglo pasado, el crecimiento fue en aumento, llegando al punto máximo de 6% en 2008, gracias al “boom” petrolero, decreciendo hasta llegar a 3% en 2011. En 2013 y 2014 se recuperó al nivel del 5% y decreció desde entonces, hasta un nivel del 2% en 2019. Con la irrupción de la pandemia covid-19, en el año 2020 el PIB colombiano se contrajo 6,8%, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2021. El año siguiente se dio una recuperación importante con un crecimiento del 10,7% y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2022, se prevé un crecimiento del 6,5% en el 2022. En líneas generales, el crecimiento estuvo aumentado durante la primera década del siglo y luego, desde 2008, fue disminuyendo progresivamente hasta llegar al descalabro de la pandemia y a su posterior recuperación.

Gráfico 3-4: crecimiento económico de Colombia (1991-2022).

Fuente: elaboración propia con base en DANE y del MFMP2021 y MFMP2022. *el dato de 2022 es la predicción hecha por el Ministerio de Hacienda en el MFMP2022.

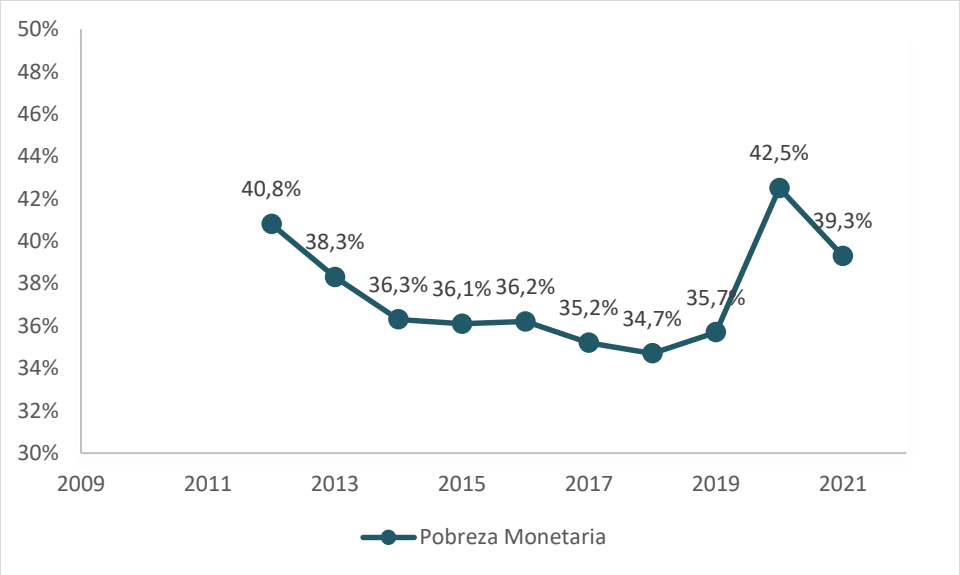
En este punto, vale la pena hacer una aclaración sobre los indicadores económicos. Todos los indicadores son la materialización de una teoría de la justicia y, por ende, un concepto de orden social. Al mismo tiempo, sucede que en gran medida las políticas públicas se diseñan para afectar indicadores. Si sabemos que toda política pública es intensiva en valores, es decir, genera cargas o beneficios para ciertos grupos de la sociedad, entendemos por qué los indicadores son tan importantes en el estudio y análisis de la desigualdad.

Según Piketty, "*la elección de los indicadores socioeconómicos es una cuestión eminentemente política: ningún indicador debe sacralizarse, y la naturaleza de los indicadores elegidos debe estar en el centro del debate público y de la confrontación democrática (…) concierne a todos y cada uno de nosotros y no puede dejarse en manos de otros, en cuyo caso no debería sorprendernos que los indicadores elegidos reflejasen prioridades distintas a las que nosotros valoramos. Seamos claros: los indicadores socioeconómicos (…) no son más que construcciones imperfectas, provisionales y frágiles".* En otras palabras, los indicadores no significan nada por sí mismos, sólo se convierten en evidencia en el marco de un argumento. Añade este autor que *"en lo que respecta a indicadores como la renta, es esencial, en primer lugar, alejarse de las medias y los agregados y prestar atención a la distribución real de la riqueza entre clases sociales"* (2021). En este contexto, el PIB como tal no significaría nada, si no es en el marco del

capitalismo. El PIB es un indicador que sirve para medir lo que los utilitaristas entienden por justicia social.

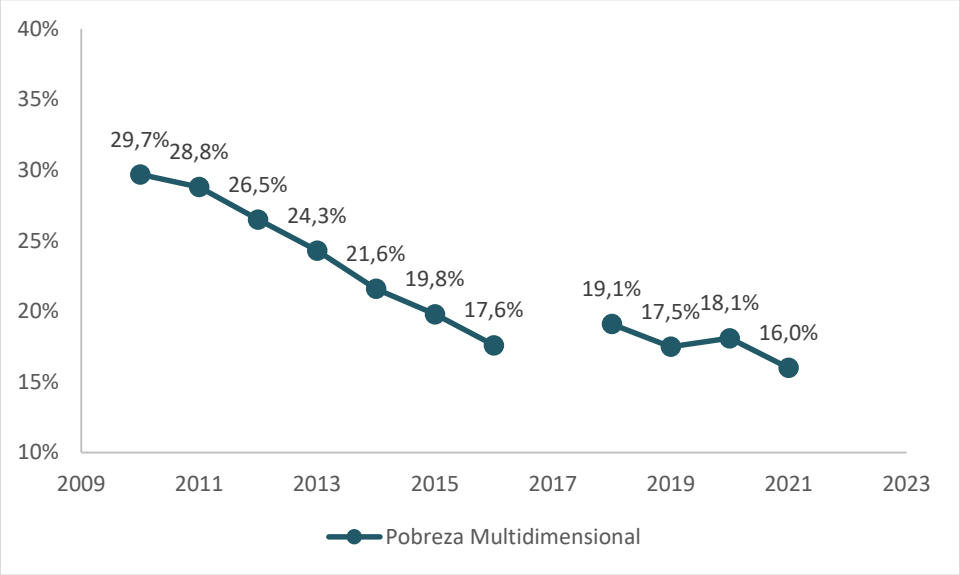
Algo similar sucede con la pobreza. El método principal de identificar la pobreza establece una “línea de pobreza” límite, que significa el nivel de ingresos a partir del cual se considera que una persona es pobre y pasa a contar el número de personas que hay bajo la línea de pobreza, y define el índice de pobreza como la proporción del total de la población que tiene un ingreso menor al señalado por la línea de pobreza. Este método es totalmente dependiente de un concepto de privación en términos de ingresos. Sin embargo, un análisis de la pobreza que se concentre sólo en los ingresos puede quedar muy lejos de lo que principalmente nos preocupa en la pobreza, a saber, la limitación de las vidas que algunas personas se ven forzadas a llevar (Sen, 1995). Esta visión instrumental propone la formulación de objetivos e instrumentos orientados a la superación de dichos umbrales, por ejemplo, mediante la construcción de líneas de pobreza, pero también de indicadores de necesidades básicas insatisfechas, que representan la creación de determinados umbrales biológicos o de ciudadanía (Mora, 2019). En Colombia, se tienen los dos tipos de medidas, tanto el índice que depende del ingreso, como el que toma en cuenta otras dimensiones distintas al ingreso. En el gráfico 5, se muestra la pobreza en Colombia medida de acuerdo a la línea de pobreza y el gráfico 6, medida de acuerdo al índice de pobreza multidimensional.

Gráfico 3-5: pobreza monetaria en Colombia (2012-2021).



Fuente: elaboración propia con base en DANE.

Gráfico 3-6: pobreza multidimensional en Colombia (2010-2021).



Fuente: elaboración propia con base en DANE.

Colombia se ha caracterizado por tener niveles de pobreza monetaria sistemáticamente altos. Con excepción de 2018, la pobreza monetaria se ha situado por encima de 35% en la última década, lo que se traduce en que, en promedio, alrededor de 17,9 millones de personas han vivido en condición de pobreza monetaria en la última década. Esta situación se agravó con la llegada de la pandemia que generó un retroceso de más de una década de avances en materia social. En 2020, el nivel de pobreza monetaria fue el mayor que se haya registrado, ubicándose en 42,5%, 1,7pp por encima del de 2012. Esto equivale a que en 2020 había 3,6 millones de personas pobres más que en 2019, para un total de 21 millones de personas. Si bien la pobreza monetaria en 2021 se redujo en 3,2pp frente a 2020, ésta aún se encuentra 3,6pp por encima de los niveles observados en 2019, equivalente a 2,2 millones de personas. Actualmente, 4 de cada 10 personas no cuentan con los ingresos suficientes para adquirir una canasta integral de primera necesidad. El panorama es similar si se toman en cuenta otras dimensiones distintas al ingreso para medir la pobreza. Según el índice de pobreza multidimensional, que mide las condiciones educativas, de la niñez y de la juventud, el trabajo, la salud y de la vivienda y los servicios públicos, la incidencia de pobreza sigue siendo elevada, pese a que se han presentado avances en la última década. En 2021, uno de cada seis colombianos se encontraba en

dicha situación, mientras que en 2010 la cifra era de uno de cada tres. En términos generales, la pobreza sigue siendo un elemento de preocupación en Colombia, a pesar de su leve disminución a través de los años.

Lo que nos muestran las cifras en Colombia es una política fiscal diseñada para mantener constantes y estables los niveles de crecimiento y equilibrio fiscal, mientras que se dejan de lado asuntos muy importantes como la desigualdad. En la pandemia, tanto la desigualdad como la pobreza han aumentado de manera abrupta y parecen marcar el final del modelo económico neoliberal en Colombia, en el cual unos pocos tienen derecho a vivir una vida digna. A partir de esta información, se entiende por qué la Hacienda Pública de Colombia parece haber llegado a un punto crítico, en el que es necesario un cambio de rumbo en la manera como se toman las decisiones de política fiscal en el país. La gran dicotomía económica de los siglos pasados entre los “economistas del Estado” y los “economistas del Mercado”, se ve reflejada en las funciones de la Hacienda Pública, en términos de “economistas del crecimiento” vs. “economistas de la distribución”. En esa disyuntiva, también se habla hoy de “economistas ortodoxos” vs. “economistas heterodoxos”, “economistas pro-equilibrio” y “economistas pro-déficit”, entre tantas otras denominaciones. Lo que nos dice Stiglitz es que, hoy por hoy, esa relación no es dicotómica, sino que la economía del sector público pasa hoy por definir el punto óptimo entre Mercado y Estado, entre crecimiento y distribución, entre ortodoxia y heterodoxia.

3.2 Contexto histórico de la economía colombiana (1991-2022)

Primero, hay que entender el contexto en el que fue instaurada la Constitución Política vigente hoy día en nuestro país. Vale la pena traer las palabras de William Ospina:

“En 1989 se desplomaron la Unión Soviética y el campo socialista. En 1989 cayó el muro de Berlín. En 1990 el M19 entregó las armas y volvió a la legalidad. En 1990 fue convocada en Colombia unas Asamblea Nacional Constituyente. En 1991 fue proclamada una nueva Constitución. Parecía que el país había conjurado sus males y sus guerras, que una nueva legalidad se abría camino, que otro país emergía de las cenizas del Palacio de Justicia, de la masacre de la Unión Patriótica, de las bombas en los supermercados, de la reinserción de las guerrillas urbanas. Pero, una vez más, muchas cosas habían quedado por fuera del pacto nacional”

Como bien menciona William Ospina, los años anteriores a la instauración de la carta magna de Colombia, estuvieron marcados por eventos a nivel global que marcaron un hito en la historia mundial, al que Francis Fukuyama y otros pensadores de las corrientes ideológicas basadas en el papel fundamental del mercado llamaron “el fin de la historia”. Sostenían que tras la caída de la Unión Soviética y el Muro de Berlín, *“la democracia y el capitalismo habían triunfado al fin, y una nueva era de prosperidad global, con un crecimiento más rápido que nunca antes, parecía estar al alcance de la mano, una era en la que Estados Unidos iba supuestamente a la vanguardia”* (Stiglitz, J., 2020).

Un poco antes de eso, en Colombia, ya se empezaba a ver también la influencia del modelo neoliberal. En una cita del libro *"Colombia. Una nación a pesar de sí misma"* de David Bushnell (2007) se puede resumir lo que era el país entrando en la década de los 80:

> *"Tal como rezaba el aforismo que acuñó un líder gremial y que hizo carrera durante los años 80, "la economía va bien, pero el país va mal". Parecía paradójico, mas no lo era del todo, pues de dinero se alimentaban diversas clases de violencia y de mal comportamiento político".*

En el cambio de década, el presidente es el liberal, Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Dice Bushnell, que el beneficiario de *la pérdida de prestigio* de la administración Turbay, fue el conservador, Belisario Betancur (1982-1986), que lo sucedió en la presidencia. Sin embargo, en 1986, los liberales *reafirmaron su mayoría en todo el país*, al posesionarse el primer presidente que será relevante para la presente investigación: el liberal, Virgilio Barco (1986-1990), quien *montó la primera administración unipartidista desde la deposición de Laureano Gómez en 1953*, es decir, desde el golpe de Estado de Rojas Pinilla y el posterior establecimiento del Frente Nacional, que se *prolongó en la práctica* hasta el gobierno anterior a Barco.

Como bien explica Jairo Estrada en su investigación “élites intelectuales y producción de política económica en Colombia” (2005), un momento fundamental que hay que tener en cuenta, previo al tiempo de esta investigación es el hecho de que en *“el gobierno de Betancur optó por el Programa de ajuste macroeconómico 1984-1985, que coincidía en lo esencial con las estrategias del FMI”.* Sería pues ésta, la primera aplicación de programas de políticas neoliberales, justo antes del período de Barco, que se abarca en la presente investigación. Además será fundamental entender las dos facciones que describe este

autor, éstas son las "concepciones ortodoxas" que tienen *"una clara influencia neoclásica y neoliberal"* y que tienen como cabeza visible a Roberto Junguito[1], quien no sólo asumió el Ministerio de Hacienda en 1985, también asumiría el mismo ministerio mucho después, en el período de Álvaro Uribe Vélez. Del otro lado, los "enfoque heterodoxos" *"con arraigo estructuralista cepalino y neokeynesiano"* y que tenían como cabezas visibles a José Antonio Ocampo[2] y Guillermo Perry[3].

Antes de continuar con la historia, vale la pena comentar que, como actores elaboradores de la política tributaria, los ministros de hacienda juegan un papel fundamental, ya que en palabras de Jairo Estrada (2005), durante el período en estudio se dio *"un copamiento creciente por parte de la élite intelectual de las instituciones del gobierno de la economía (con un predominio de la facción ortodoxa, en especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Departamento Nacional de Planeación y del Banco de la República (…) al tiempo que se observó una marcada tendencia a la centralización de las decisiones económicas fundamentales en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público".* Esta "élite intelectual" de la que habla Estrada, no sólo influye en la política pública desde los puestos públicos del Estado, sino que encuentra diferentes medios para cumplir esta tarea, como lo demuestran hechos como *"la creación de centros de pensamiento para el diseño de políticas económicas y la consultoría como la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo Fedesarrollo*[4] *(1970)"* o que *"La producción de una política de reformas estructurales se acompañó de la activación de dispositivos mediáticos mediante los cuales el discurso de las élites intelectuales pudo ser difundido masivamente por los medios de*

---

[1] *"Junguito, economista de la Universidad de los Andes, con estudios de maestría y doctorado en la Universidad de Princeton y varios cursos de economía en la London School of Economics (…) se había desempeñado en el Departamento Nacional de Planeación"* (Estrada, 2005).

[2] "*Ocampo, economista y sociólogo de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos, Ph. D. en Economía de Yale (…) de 1984 a 1988 fue director de Fedesarrollo (…) Posteriormente, en 1998, se incorporó a la Cepal, donde sería designado director ejecutivo"* (Estrada, 2005).

[3] *"Perry, ingeniero eléctrico de la Universidad de los Andes, Ph. D. en Economía e Investigación de Operación de MIT, tenía para entonces una trayectoria importante en el sector público (…) Luego entraría al equipo del Banco Mundial como economista en jefe para América Latina"* (Estrada, 2005).

[4] *"La creación de Fedesarrollo contó con el apoyo de sectores del empresariado. Manuel Carvajal, presidente de Carvajal y Cia, quien había sido designado presidente del Consejo Directivo de Fedesarrollo, jugó un papel central en los primeros años de esa institución. Para la creación de un patrimonio propio fue central que los promotores del proyecto del centro comercial "Unicentro" le ofrecieran a Fedesarrollo participar como inversionista en condiciones excepcionales (…) Fedesarrollo contó desde el inicio con el apoyo y la financiación de la Fundación Ford y la asesoría de la Brookings Institution de Washington"* (Estrada, 2005).

comunicación[5] *(prensa escrita, radio, televisión), cuya propiedad se encuentra concentrada en manos de algunos de los principales grupos económicos del país".*

Ahora bien, la relevancia del período de Barco radica en que en éste se crea el estatuto tributario vigente en Colombia, por medio del Decreto 624 de 1989. Cabe recordar en este punto que quien dirige la política económica del gobierno en Colombia es el ministro de Hacienda, y que el de Barco era nada más y nada menos que César Gaviria[6], quien lo sucedería en la presidencia (1990-1994). El mismo estatuto tributario en su encabezado menciona que su creación nace de las facultades extraordinarias que le confieren el artículo 90 de la ley 75 de 1986 y el artículo 41 de la ley 43 de 1987, que corresponden a las reformas tributarias de César Gaviria como ministro de Hacienda, que dejó listas antes de pasar al ministerio de Gobierno. Por tanto, aunque el estatuto es creado en 1989, es necesario abordar primero estas dos reformas.

Estrada (2005) expresó que en este período *"se apreció una redefinición del campo de la teoría y de la política económica a nivel internacional: de las políticas (neo) keynesianas (y del "estructuralismo cepalino") a políticas neoliberales en sus diversas variantes y configuraciones. (…) En Colombia, tal tendencia fue notoria en el gobierno Betancur y se desataría plenamente en el gobierno Gaviria, produciendo –además- el apalancamiento transnacional de sectores de las élites dominantes".* Veremos, pues, que durante el primer período de esta investigación es donde se empieza a dar el establecimiento de las políticas neoliberales en el país.

Virgilio Barco *"en cuyo gobierno (1986-1990) se inició el proceso de apertura; fue un presidente familiarizado con la cultura económica y la tecnocracia económica*

---

[5] *"A la conversión del diario conservador La República en un diario económico en la década de 1980, le siguió la fundación de Portafolio, por parte de la casa editorial El Tiempo, en septiembre de 1994 (ambas publicaciones, aunque se precian de cierto "pluralismo" e independencia, poseen una línea editorial en la que predominan las posiciones ortodoxas). Así mismo de la creación de la revista Dinero, por parte de Felipe López y Jorge Ospina Sardi en 1994, que también posee una línea editorial ortodoxa. En 1996 se disuelve la sociedad López-Ospina, y éste último vuelve a publicar la revista La Nota Económica –alineada con la ortodoxia- (…) Estos medios han jugado un papel central en la producción de una "opinión pública a favor de las reformas estructurales y el ajuste fiscal durante los últimos lustros"* (Estrada, 2005).

[6] *"Gaviria, economista, político profesional, con una larga historia de clientelismo dentro del partido Liberal desde su época de alcalde en la natal Pereira, ya había incidido, en calidad del miembro del sanedrín del gobierno anterior en el fortalecimiento de la facción ortodoxa de la élite intelectual"* (Estrada, 2005).

norteamericana. También el presidente César Gaviria (1990-1994), con formación de economista de la Universidad de los Andes y cercano al presidente Barco, es conocido por su inclinación al modelo económico liberal" (García, 2017).

La buena relación entre estos dos ex presidentes y tecnócratas, hijos de la escuela neoliberal ortodoxa, se ve reflejada, por agregar otro ejemplo, en un hecho que señala Bushnell, y es que *"el nuevo mandatario* (Gaviria) *había pedido a su antecesor Virgilio Barco (en cuyo ministerio él mismo desempeñaba el papel de ministro de Gobierno) que llevara a cabo un referéndum para autorizar la elección de una asamblea constituyente".* Dado esto, es posible afirmar que Gaviria y Barco son los responsables de la creación del estatuto tributario, y puede considerarse como un factor clave en el camino hacia la apertura económica, así como hacia una nueva constitución, que eran los principales objetivos de Gaviria, cuando asumiera la presidencia en 1990.

Antes de pasar al gobierno de Gaviria, vale la pena citar una descripción final de Estrada (2005) sobre el período presidencial de Barco, para entender por qué éste se enmarca dentro de una ideología ortodoxa del neoliberalismo:

"aunque los pasos dados durante este gobierno fueron relativamente lentos, respecto de lo que sería una estrategia ortodoxa, no debe quedar duda de que hacia final de esta administración se encontraban maduras las condiciones (y los diseños de política) para el tránsito a las políticas de reforma estructural. En especial debe mencionarse la formulación del programa de modernización de la economía colombiana. El proyecto de los neoliberales se concretaría en el Plan de modernización de la economía colombiana, lanzado en febrero de 1990".

Ahora sí, luego de renunciar al ministerio de Gobierno, Gaviria se convierte en jefe de debate del candidato presidencial, Luis Carlos Galán, candidato del nuevo liberalismo que fue asesinado en plena campaña. Es así como Gaviria se convierte en candidato y luego en presidente de Colombia, en 1990. Como era de esperarse, por medio de su ministro de Hacienda, Rudolf Hommes[7], ese mismo año introdujo la primera reforma al estatuto

[7] *"Hommes, ingeniero industrial de la Universidad de los Andes, magíster en Administración en la Universidad de Sacramento y Ph. D. en Administración en MIT (1973) (…) En la década de 1980 también se había desempeñado como consultor del Banco Mundial. Después de su salida del ministerio y de desarrollar labores de consultoría con organismos multilaterales, el sector público y*

tributario a través de la ley 49 de ese año, como bien señala García (2017), la cual sería complementada por otra reforma tributaria, la ley 6 de 1992. Adicionales a éstas, en el período de Gaviria, vale la pena también analizar los cambios que representaron la nueva Constitución de 1991 y la ley 100 de 1993.

Para abordar la ideología de las reformas durante el gobierno de Gaviria, es necesario citar de nuevo a Estrada (2005):

> *"Las reformas del gobierno Gaviria Trujillo (1990-1994) (…) mostraron una notoria coincidencia con la agenda de reformas propuesta por el Consenso de Washington, sin que se pueda afirmar que las primeras resultan exclusivamente de un mandato de la segunda. Como bien lo reconoce Roberto Junguito, "estas reformas no fueron autóctonas o representativas de un pensamiento colombiano, sino tomadas de las recomendaciones casi textuales, todavía en boga, por parte de los organismos multilaterales, y frente a las cuales nuestro país mostraba cierto retraso en su adopción, frente a otros países del área".*

Queda pues claro, por medio de esta cita, que las reformas aplicadas durante el gobierno Gaviria estuvieron marcadas por una clara agenda neoliberal. Un tema que no se puede evadir es el del proceso constitucional que se llevó a cabo durante el período de Gaviria. Parafraseando a Estrada, al mismo tiempo que se realizaba el proceso que se describe en la presente investigación respecto a la nueva definición del *"marco jurídico institucional del funcionamiento de la economía con la aprobación de las mencionadas reformas"*, se avanzó en el proceso político, el cual culminó cuando el 9 de diciembre de 1990, se convocó a la elección de una asamblea nacional constituyente. Respecto a la Constitución de 1991, menciona Estrada como aspecto positivo la consagración del Estado social de derecho en Colombia y, por ende, los grandes avances en la *"constitucionalización de derechos económicos y sociales"*. Sin embargo, también expresa que se produjeron "*las condiciones institucionales para el afianzamiento –por vía constitucional- del proyecto político económico neoliberal durante los últimos lustros".* En efecto, uno de los factores

---

los grupos económicos, "reaparacería" como gerente de empalme económico del presidente Álvaro Uribe Vélez, y luego como asesor presidencial entre agosto de 2002 y abril de 2004" de Estrada (2005).

que propició este fenómeno fue la autonomía del banco central, que sería unas de las explicaciones del crecimiento de la deuda pública durante los 90's.

La primera elección presidencial bajo el amparo de la nueva carta magna la ganó el liberal Ernesto Samper[8] (1994-1998), estrenando la segunda vuelta contra Andrés Pastrana (1998-2002), quien sería el presidente en el siguiente período. Samper tuvo como ministros de Hacienda a los economistas Guillermo Perry y José Antonio Ocampo, e introdujo una sola reforma tributaria en el período del primero, mediante la ley 223 de 1995. Para ese entonces, como menciona Estrada (2005), *"las políticas de apertura económica y de modernización del Estado generaron una tendencia al deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de la población (…) El candidato que era considerado como el continuador del proyecto neoliberal del presidente Gaviria, Andrés Pastrana Arango, fue derrotado por Ernesto Samper Pizano".* Lo más cercano a un gobierno progresista que ha tenido Colombia ha sido el de Samper, a tal punto que tuvo como Ministro de Hacienda a quien ha sido nombrado en esa cartera por el recién electo gobierno progresista de Gustavo Petro: José Antonio Ocampo, a quien no le fue posible ejecutar una reforma tributaria en su período debido a las razones ya mencionadas.

Es por eso que la élite se encargó de sabotear su administración, de tal forma que no pudo sacar adelante reformas tributarias importantes. Con ayuda de la DEA, Pastrana inició una campaña de desprestigio contra Samper por presunto aporte masivo de dineros de narcotraficantes a la campaña Samperista, en lo que se llamaría el "proceso 8000" y culminaría con la elección de Pastrana en 1998 (Bushnell, 2007). Éste tuvo dos ministros de Hacienda, Juan Camilo Restrepo y Juan Manuel Santos[9], los cuales tuvieron a su vez una reforma tributaria, cada uno, respectivamente: la ley 488 de 1998 y la ley 633 del 2000

---

[8] *"Ernesto Samper, cuando fue miembro del gabinete ministerial del presidente Gaviria, ejerció alguna oposición frente a la forma como se adelantó la "apertura económica". Otro tanto ocurrió con amigos políticos suyos que también hicieron parte de ese gobierno, como José Antonio Ocampo"* de Estrada (2005).

[9] *"Restrepo, abogado de la Universidad Javeriana, Ph. D. en Derecho Administrativo de la Universidad de París, con cursos de economía en la London School of Economics, representa el caso del político profesional (del Partido Conservador) con formación técnica (…) Santos, economista y administrador de empresas, con estudios de economía en la London School of Economics y la Universidad Harvard, por su parte, integrante de una de las familias oligárquicas del país, propietaria del grupo económico de El Tiempo (…) Su papel en el impulso de los acuerdos con el FMI y la "segunda ola de reformas estructurales" (neoliberales) fue central"* de Estrada (2005).

(Filippini & Zuleta, 2016). Respecto a la presencia de la ideología neoliberal en el gobierno de Pastrana, basta con replicar las palabras de Estrada (2005), el cual señala que *"se adoptó por parte del gobierno de Pastrana un plan de ajuste económico pactado con el Fondo Monetario Internacional, con el cual los lineamientos de la política económica del período, entre diciembre de 1999 y diciembre de 2002, quedaron predeterminados a lo definido en el acuerdo extendido".*

Refiriéndose a Pastrana, Bushnell (2007) describe así la llegada de Uribe al poder:

"... pero el daño de su prestigio ya era insuperable. Así las cosas, en las elecciones de 2002 ganó la presidencia Álvaro Uribe Vélez, quien prometió tanto una gestión de alto sentido moral, ajeno a la politiquería, como mano dura contra la insurgencia. Después de lograr la necesaria enmienda constitucional resultó elegido para un segundo período cuatro años después".

Así pues, Uribe es el primer presidente que no se hace elegir por ninguno de los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal. Durante su primer año en la presidencia, el ministro de Hacienda sería Roberto Junguito, quien sería reemplazado por el actual ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, desde 2003 hasta 2007. En el siguiente período, el ministro de Hacienda sería Óscar Iván Zuluaga, el candidato presidencial del "uribismo" en las elecciones de 2014. Durante el período de Uribe, se llevan a cabo cuatro reformas tributarias, en el siguiente orden: ley 788 de 2002, ley 863 de 2003, ley 1111 de 2006 y ley 1370 de 2009.

Sobre Uribe Vélez, dice Estrada (2005) lo siguiente:

"*El gobierno de Uribe Vélez, además de representar un proyecto político de construcción de un Estado autoritario y de representar fielmente los intereses imperiales del gobierno de Bush en la región, ha dado continuidad a la política neoliberal; se ha caracterizado por la aplicación estricta de los acuerdos con el FMI. En diciembre de 2002 firmó un acuerdo stand by con ese organismo multilateral, que se prolongó hasta abril de 2005. En mayo del mismo año pactó de nuevo otro acuerdo que ha de regir hasta diciembre de 2006. De esa forma, el ciclo de la política neoliberal se acentuó en el país y se ha venido ampliando sistemáticamente".*

Cabe resaltar que, en la dimensión temporal de la investigación de Estrada, éste es el último presidente que él estudia, sin embargo, también es fundamental para el presente ensayo, dado que es actualmente el líder del movimiento que está en el poder y, por tanto, uno de los responsables del mantenimiento del modelo neoliberal desde ese entonces hasta hoy.

Dado que Uribe no se podía presentar a una tercera elección, nomina a su ministro de defensa, Juan Manuel Santos (ex ministro de Hacienda de Pastrana), como candidato del "uribismo" y gana las elecciones en 2010. Aunque fue elegido como sucesor de Uribe, Santos, en su lucha por el proceso de paz, se presenta a las elecciones de 2014 como independiente, resultando reelegido contra el candidato del "uribismo", Óscar Iván Zuluaga. Así pues, luego de los 8 años de Uribe, la presidencia queda en manos de Santos por 8 años más. Durante este período, Santos tuvo dos ministros de Hacienda: Juan Carlos Echeverry, durante los primeros 2 años y Mauricio Cárdenas[10], los 6 años siguientes. A su vez, se llevaron a cabo cuatro reformas tributarias, que son las siguientes en orden cronológico: ley 1430 de 2010, ley 1607 de 2012, ley 1739 de 2014 y ley 1809 de 2016.

Ahora bien, se llega por fin al último presidente del proyecto político neoliberal en Colombia, Iván Duque (2018-2022), elegido en la última elección realizada en el país, en 2018, y que se presentó como el candidato oficial del "uribismo", que regresa al poder. La demostración de que la política económica uribista volvió al poder está en el hecho de que el ministro de Hacienda elegido por Duque, es nada más y nada menos, que el ex ministro de Uribe: Alberto Carrasquilla. Son Duque y Carrasquilla, dos personajes fundamentales para la presente investigación, ya que son los que han tomado las decisiones económicas en el país respecto a la crisis que aún no termina, generada por la pandemia. Sin embargo, desde su posesión y antes del conocimiento de la irrupción del covid-19, Carrasquilla

---

[10] *"Cárdenas, economista y magíster en Economía de la Universidad de los Andes, Ph. D. en Economía de la Universidad de California, había sido ministro de Desarrollo al final de la administración Gaviria (…) se desempeñó como director ejecutivo de Fedesarrollo (1996-1998). Antes de asumir la dirección del DNP (1999-2000), fue ministro de Transporte (1998-1999). Actualmente* (en 2005) *es director de Fedesarrollo. Echeverry, por su parte, economista de la Universidad de los Andes, filósofo de la Universidad Computense de Madrid, Ph. D. en Economía de la Universidad de Nueva York, hizo su carrera en el Banco de la República durante la década de los noventa, donde desempeñó diversos cargos intermedios; como subdirector del DNP (1999.2000) fue subalterno de Cárdenas. De 2000 a 202 asumió la dirección del DNP. Actualmente* (en 2005) *es decano de Economía de la Universidad de los Andes"* de Estrada (2005).

presentó dos reformas tributarias al Congreso de la República, a saber: la Ley de financiamiento. Ley 1943 de 2018 y la Ley de crecimiento, ley 2010 de 2019. La reforma tributaria de Carrasquilla encendió la mecha del “Gran Paro Nacional” porque pretendía prolongar la lógica de las reformas anteriores. Su primera versión, la ley de financiamiento de 2018, contaba con un sinfín de beneficios tributarios nuevos para las empresas quese calcularon en ese entonces en aproximadamente 9 billones de pesos, a pesar del déficit fiscal que para ese año era de 14 billones. Lo más irrisorio de esta propuesta es que pretendía cubrir parte de ese hueco fiscal, gravando con IVA productos de la canasta familiar, que hasta ahora eran productos exentos y pasarían a ser bienes excluidos. Luego de su paso por el Congreso y de que la Corte la declarara inexequible en 2019, ese año el Gobierno propuso la ley de crecimiento, que traía todas las modificaciones que proponía la ley de financiamiento de 2018, exceptuando las más impopulares como el IVA a la canasta familiar, como producto de la movilización social.

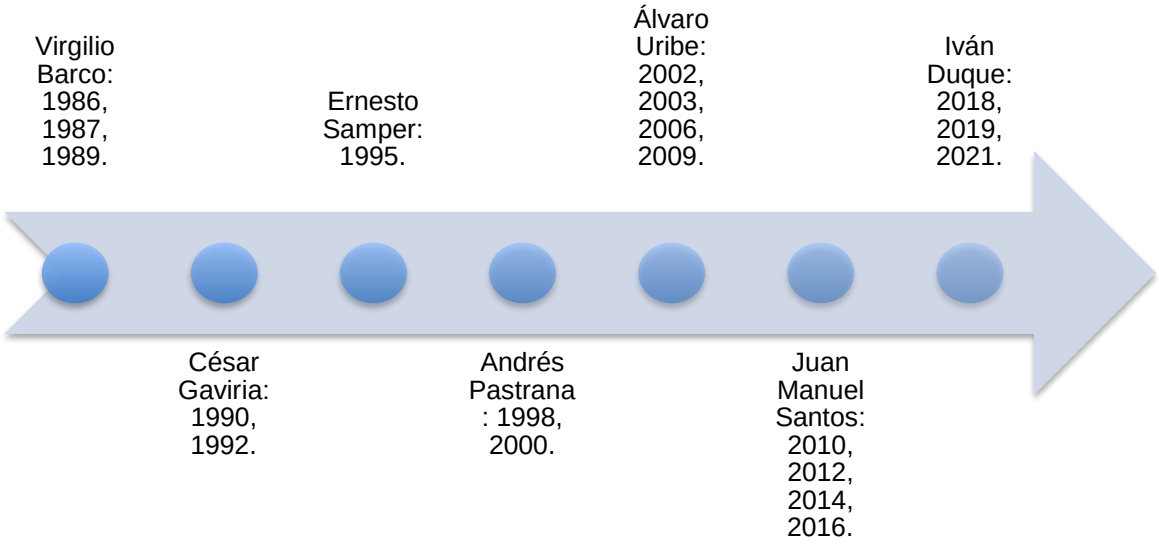
Veremos que, como lo señala la reciente demanda contra el estatuto tributario del 26 de mayo de 2020, estas reformas no corrigen la regresividad del sistema, sino que por el contrario, puede terminar agravándola. Luego del estallido social, Carrasquilla tuvo que renunciar debido a la presión social y se nombró como Ministro al que, hasta entonces, estaba en la cartera de Comercio, Industria y Turismo, José Manuel Restrepo. Ya en la cartera de Hacienda, realizó una sola reforma tributaria, la ley de inversión social, que poco pudo cambiar, debido a la delicada situación alrededor del Gran Paro Nacional que, a estas alturas, tenía la política tributaria progresiva como una de sus banderas más importantes. Sí se produjo un cambio en la regla fiscal, de tal forma que ahora no se busca una meta puntual de déficit como lo estableció originalmente la Ley 1473 de 2011, sino que se define un ancla de deuda igual al 55% del PIB como objetivo de largo plazo. La nueva regla también fija un límite máximo de endeudamiento del 71% del PIB (Mora, sin publicar). Al final de este recuento de reformas tributarias, se retomará el tema de la regla fiscal.

Esta historia finaliza con uno de los hechos más importantes para la presente investigación, que es la elección del presidente progresista, Gustavo Petro, el 19 de Junio de 2022, con un total de 11’291.986 votos. Un día después de su posesión el 7 de agosto, su Ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, junto con su Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), radicaron el Proyecto de Ley 118 de 2022 “Reforma tributaria para la igualdad y la justicia social” que es la tan esperada reforma tributaria estructural que necesitaba el estatuto tributario colombiano. En el 2023, se espera recaudar $25

billones, casi el 2% del PIB. Específicamente, se espera obtener $8,1 billones del 1% de las personas más ricas, $7 billones de recursos del uso del subsuelo, $5,1 billones de la reducción de exenciones y deducciones para las empresas, $2,5 billones de impuestos saludables y ambientales y $2,2 billones de otras medidas. El proyecto representaría un paso importante en términos de progresividad y equidad (Observatorio Fiscal Universidad Javeriana 2022). Además, hacia el mediano plazo, la gestión de la DIAN en la lucha contra la evasión contribuirá para obtener gradualmente recursos equivalentes a $50 billones por año. Así, se busca lograr la consecución suficiente de recursos para financiar algunos de los sectores estratégicos del programa de Petro, como la educación, la salud y las pensiones, las 3 misiones sociales del Estado, según Piketty, y que fueron la base de los grandes Estados fiscales y sociales del siglo pasado.

A manera de cierre de este recuento histórico, se puede resumir que desde 1986, se han realizado 19 reformas, además del decreto 624 de 1989, que serán relevantes para entender la evolución de la política fiscal en Colombia durante los últimos años, en el siguiente orden:

Gráfico 3-7: línea de tiempo de reformas tributarias por período presidencial.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la presente investigación.

La tabla 1 del anexo B resume, a grandes rasgos, la información pertinente para analizar el estatuto tributario y sus reformas tributarias, a la luz de la teoría mencionada en los

capítulos siguientes de esta investigación. En él, se toman los datos históricos de este capítulo, para ser confrontados con la teoría expuesta en el marco teórico del anterior capítulo. Lo que se obtiene como resultado es un resumen detallado de las reformas tributarias, de acuerdo a su período presidencial, así como al ministro de Hacienda que, en ese entonces, ocupaba dicha cartera, acompañado de un breve análisis de los principales mecanismos de captura de la política tributaria más identificables y su orientación ideológica de acuerdo a la clasificación entre impuestos directos (principalmente renta y patrimonio) e indirectos (principalmente IVA).

Varias conclusiones se pueden sacar a partir de la información recopilada en la tabla del anexo. En primer lugar, cabría resaltar el hecho de que las personas que se han delegado en el Ministerio de Hacienda, han pasado por otros puestos públicos, llegando incluso a ser presidentes. Es el caso, por ejemplo, de César Gaviria, ministro de Hacienda de Virgilio Barco y presidente de Colombia en el período siguiente. Es el caso también por ejemplo de los ex ministros Guillermo Perry y Juan Camilo Restrepo, que han pasado por diferentes carteras. Tal vez, el caso más significativo es Juan Manuel Santos, que fue ministro de Hacienda de Andrés Pastrana, luego ministro de Defensa de Álvaro Uribe y culminó su maratón por los puestos de Gobierno, siendo presidente 8 años. Y, por supuesto, habría que mencionar a Alberto Carrasquilla, ministro de Hacienda tanto de Álvaro Uribe, como del último ex presidente, Iván Duque.

Otra característica importante es la de puertas giratorias con entidades abiertamente reconocidas como neoliberales, ya mencionadas al inicio como el BID, el BM y el FMI, así como con el “think thank” neoliberal por excelencia en Colombia: Fedesarrollo. Se pueden mencionar casos como el de Barco, quien fue representante del BM en Colombia; Guillermo Perry, quien trabajó para el BM y Fedesarrollo; Roberto Junguito, que fue director del FMI y Fedesarrollo; el mismo Alberto Carrasquilla pasó por puestos en el FMI y el BM; Juan Carlos Echeverry, ministro de Santos, fue consultor del BID; y por último, Mauricio Cárdenas, el ministro anterior al actual, también fue director de Fedesarrollo. A partir de esta información, es posible afirmar que, por su hoja de vida, los ministros de Hacienda de Colombia, desde 1986, han estado fuertemente influenciados por la ideología neoliberal a la hora de elaborar las políticas económicas (entre ellas, la tributaria) del país.

Ahora bien, para definir una política como neoliberal, no basta con revisar las hojas de vida de sus elaboradores, sino que es preciso entrar a analizar el contenido de cada una de

ellas. Este análisis se basa en una clasificación de comportamiento respecto a los impuestos directos e indirectos, de acuerdo a la teoría presentada en el capítulo anterior. En este sentido, lo primero que hay que decir es que se confirma, en cierto grado, la presentada por Garay y Espitia, en la que se muestra el aumento de los impuestos indirectos, respecto a los directos. Cronológicamente, las reformas del período presidencial de Gaviria, son claramente regresivas y por tanto neoliberales, ya que en las dos se cuenta la base y tarifa del IVA, que es un impuesto indirecto, al mismo tiempo que se reduce la base del impuesto de renta y se elimina el impuesto al patrimonio (impuestos directos). Tal vez, el período en el que más se erosionó la base tributaria del país. Luego, en el período Samper, se da un efecto ambiguo, ya que el ministro Perry aumentó tanto la tarifa del IVA (indirecto) como la tarifa del impuesto a la renta (directo), aumentando el recaudo tributario, pero sin conocer realmente el impacto regresivo del aumento en la tarifa del IVA. En el período del siguiente presidente, Pastrana, se engañó en un principio cuando el ministro Restrepo redujo la tarifa del IVA, pero al mismo tiempo creaba el 2x1000 “temporal”. Ya su ideología quedó clara cuando el ministro Santos volvió a aumentar la tarifa del IVA e incluso aumentó el impuesto creado por el ministro anterior, al 3x1000. Ambos, aumentos en impuestos indirectos, que son regresivos y acordes con la ideología neoliberal.

Ahora, en los períodos de Uribe y Santos, se realizaron 4 reformas en cada uno, por lo que el proceso de sacar conclusiones es más extenso. En el período de Uribe, la primera reforma, llevada a cabo por el ministro Junguito, amplía la base y la tarifa del IVA y crea nuevas rentas exentas, por el lado de los impuestos directos, reforma que se clasifica como regresiva y, por tanto, neoliberal. Luego, cuando llega Carrasquilla a la cartera, se introducen dos reformas más, la primera, aumenta la tarifa del IVA, aumenta el 3x1000 a 4x1000 y crea deducciones por inversiones, disminuyendo base de renta, para supuestamente generar inversión. Además, crea el impuesto al patrimonio, o que se podría considerar como progresivo, pero su destinación no es para gasto social, sino para financiar la política de seguridad democrática del presidente Uribe, por tanto, no se traduce en una medida progresiva, desde la política del gasto. La segunda, en la que se puede ver más explícita la ideología neoliberal, aumentando la tarifa del IVA, y reduciendo la tarifa de renta de personas jurídicas y aumentando las deducciones por inversión. Por último, en la reforma del ministro Zuluaga no se realizan muchos cambios más allá de la estabilización de las deducciones por inversión y el impuesto al patrimonio. En síntesis, en el período de Uribe, se aumentan significativamente la base y tarifa del IVA, el impuesto del 4x1000, se

disminuye la contribución del impuesto de renta y se crea el impuesto al patrimonio con destinación específica para la guerra.

En el siguiente período presidencial, el de Juan Manuel Santos, se introdujeron también 4 reformas tributarias. En primer lugar, con el ministro Echeverry se realizó una especie de contrarreforma a la anterior de Zuluaga, reduciendo las deducciones por inversión y proyectando la eliminación del 4x1000, medidas que parecerían progresivas, pero que al final, no lograron ser ejecutadas debido a las reformas siguientes, como se puede corroborar con la existencia del 4x1000 en la actualidad. Luego, el ministro Cárdenas ilusiona con la posible implementación de medidas progresivas, tales como la exclusión de algunos bienes susceptibles de IVA y la creación de un tributo de renta, el "CREE". Sin embargo, las reformas siguientes demostrarían una cierta afinidad con la ideología neoliberal, ya que en la segunda mantuvo el 4x1000 e intenta crear el impuesto a la riqueza, pero ya en la siguiente reforma termina aumentado en 3 puntos porcentuales la tarifa del IVA y disminuyendo la tarifa del impuesto de renta.

Por último, el ex ministro, Alberto Carrasquilla, llevó a cabo dos reformas tributarias, desde 2018, año en que se posesionó Iván Duque. La muy polémica ley de financiación de 2018, que pretendía introducir medidas muy regresivas, como la aplicación del IVA a la canasta familiar (medida que terminó siendo retirada) y reduciendo, de nuevo, la base del impuesto al patrimonio y la tarifa del impuesto a la renta, con la ya conocida profecía neoliberal, de que estas medidas fomentarían la inversión y generarían empleo, sin embargo, la actual crisis generada por la pandemia demuestra todo lo contrario. En el mismo sentido iba la ley de crecimiento de 2019, que luego de que la Corte declarara inexequible la reforma del año anterior, introduce las mismas medidas, e incluso con más beneficios para las empresas. De acuerdo con la demanda al estatuto tributario, interpuesta el 26 de Mayo de 2020, *"esta reforma no contribuye al cumplimiento de los principios constitucionales, especialmente el de progresividad, pues no tuvo una vocación estructural. Si bien consagra algunas medidas progresivas, como una tasa del impuesto de renta mayor a las personas naturales en la parte más alta de la distribución, el impacto de esos elementos se ve anulado por los efectos del mantenimiento de los elementos regresivos del sistema tributario y su agravación por la creación de nuevos privilegios tributarios".*

Luego de la renuncia de Carrasquilla debido a la presión social, se nombró como Ministro a José Manuel Restrepo, quien realizó una sola reforma tributaria, la ley de inversión social,

que poco pudo cambiar, debido a la delicada situación alrededor del Gran Paro Nacional que, a estas alturas, tenía la política tributaria progresiva como una de sus banderas más importantes. Sí se produjo un cambio en la regla fiscal, de tal forma que ahora no se busca una meta puntual de déficit como lo estableció originalmente la Ley 1473 de 2011, sino que se define un ancla de deuda igual al 55% del PIB como objetivo de largo plazo. La nueva regla también fija un límite máximo de endeudamiento del 71% del PIB (Mora, sin publicar).

Por tanto, a manera de resumen, se presenta un recuento histórico que da cuenta de que la ideología neoliberal ha estado presente en la elaboración de la política tributaria en Colombia desde la creación de su estatuto tributario, no sólo por las hojas de vida de los ministros de hacienda encargados de ello, sino porque su contenido va en línea con las tesis de Friedman sobre la asignación eficiente de recursos, a partir de la ausencia de medidas de redistribución. Con la información anterior, se puede empezar a entender que el sistema tributario colombiano, fuertemente marcado por la ideología neoliberal, está llegando a un punto crítico, en el que la inconformidad general de la sociedad colombiana contra el sistema neoliberal se hace evidente en la discusión sobre impuestos en el país. Es necesario, pues, como plantean Stiglitz y Piketty, que una reforma al estatuto tributario sea la base del nuevo acuerdo social y económico post-pandemia, que permita salir de la lógica neoliberal en la que está inmerso el país en la actualidad.

Ahora, otro tema fundamental para la presente investigación y que hace parte del contexto histórico es la historia sobre la instauración de la regla fiscal en Colombia. El tema de los recortes al gasto público o de la austeridad del mismo, como se puede ver, es una constante en el programa de políticas económicas de la era neoliberal. Pero lo más importante, será entender que, desde el ideario neoliberal, un presupuesto público tendiente al equilibrio es fundamental para las finanzas públicas de un país. Por esto, se observa una tendencia a instaurar reglas que garanticen la sostenibilidad fiscal en casi todos los países del mundo que quieren participar en el mercado mundial globalizado. *“Recientemente, dicha tendencia se ha profundizado en la formulación de una regla de política fiscal para Colombia. (…) para asegurar un orden jurídico ajustado a las necesidades del mantenimiento de la confianza* –inversionista-*, el Gobierno promovió el Acto Legislativo 03 de 2011 “por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal”. Y en desarrollo del cambio constitucional mencionado, consagró la Ley de regla fiscal (Ley 1473 de 2011) que fue aprobada en julio de 2011 y que entró en vigencia a partir del 1° de*

enero de 2012, implementó una regla cuantitativa sobre las finanzas del Gobierno nacional central" (Mora, 2015). Así pues, según Mora, este acto legislativo que modifica la Constitución para someterla al principio neoliberal de la sostenibilidad fiscal, más que una necesidad para el manejo correcto de las finanzas del Estado colombiano, es una imposición de las agencias calificadoras de riesgo, que amenazan con bajar la calificación inversionista al país, si no se somete a las políticas de ajuste estructural dictadas por el BM, el FMI, el BID y demás agencias promotoras del proyecto neoliberal hegemónico norteamericano en los países de nuestra región.

En el ámbito jurisprudencial, el acto legislativo 03 de 2011 configuró el último escalón hacia la objetividad normativa de los asuntos fiscales, ya que con éste se cierra un círculo virtuoso que la normatividad colombiana abrió hace tres décadas. *"Este importante acto legislativo incorporado en nuestra Carta Política contiene, en diversos artículos, el concepto de "sostenibilidad fiscal", que ya ha dado lugar, a través de la ley a dos desarrollos clave: el incidente dl impacto fiscal (contemplado en el nievo inciso del artículo 334 C.P.), y la llamada "regla fiscal"* (Restrepo, J., 2020). Dicho esto, el incidente de impacto fiscal, en el desarrollo jurisprudencial y práctico, es una de las consecuencias de mayor importancia en lo que corresponde a la aplicación práctica de este principio en el futuro.

Es necesario recordar, entonces, qué dice el artículo 334 de la Constitución Política. Dice lo siguiente:

> *"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, (…) 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".*

Dice también este artículo que:

> *"La sostenibilidad fiscal debe orientar las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.*

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas (…) con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva".

Además de los artículos 339 y 346, en los cuales se somete el Plan de Inversiones Plurianual del Plan de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación al principio de sostenibilidad fiscal, este artículo 334 representa el cambio constitucional más importante y brinda todos los elementos de análisis faltantes para entender por qué la sostenibilidad fiscal configura la principal contradicción de la Constitución Política de Colombia. En primer lugar, establece que el manejo de la economía pública debe darse en un marco de sostenibilidad fiscal, es decir que, a partir de ese momento, toda decisión tomada por las autoridades de política económica del Estado debe someterse al principio ideológico neoliberal del fetichismo por el equilibrio. Y no sólo las acciones relacionadas con políticas económicas, prácticamente, todas las políticas públicas quedan sujetas a que, con el argumento de la sostenibilidad fiscal, sean echadas para atrás dependiendo de la ideología del gobierno de turno, ya que la inmensa mayoría de políticas que implican avances en la garantía de derechos tienen un costo económico que entra en conflicto con la sostenibilidad fiscal.

Este conflicto no es menor. De hecho, sostendremos que es la razón fundamental por la que Colombia no ha podido avanzar hacia un Estado Social de Derecho en la realidad, y no podrá hacerlo mientras esté vigente el principio de sostenibilidad fiscal en la norma de normas colombiana. La Corte Constitucional ha jugado un papel fundamental en el avance de la garantía de derechos establecidos en la Constitución de Colombia, de hecho, ha incidido directamente en las políticas públicas, sobre todo en aquellas referentes a la política social. Según Celis (2019), *"las razones por las cuales la Corte Constitucional colombiana incide en las PP son explicadas en su propia jurisprudencia. Así, por ejemplo,*

*a través del Auto 765 de 2018, respecto al caso de la vulneración de derechos de la población desplazada, argumentó que "la intervención excepcional del juez constitucional se fundamenta en la transgresión masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada y se restringe a la necesidad de desbloquear la implementación de la política pública dispuesta a favor de esta población". D*e esta manera, la Corte Constitucional, en su intento por hacer cumplir los artículos 1° y 2° de la Constitución, ha entrado en un conflicto de no acabar con los gobiernos de turno, que han usado el argumento de la sostenibilidad fiscal y la herramienta jurídica del incidente de impacto fiscal, para justificar la no garantía plena de los derechos, con el argumento de que "no hay plata", a pesar de que el parágrafo del artículo 334 es específico en mencionar que la sostenibilidad fiscal no podrá ser invocada para menoscabar los derechos fundamentales.

Lo que vemos, entonces, abre el debate sobre la brecha entre la jurisprudencia y el cumplimiento efectivo de la ley. Así pues, *"la cantidad de decisiones judiciales sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC) ha crecido enormemente en las dos últimas décadas. (…) Sin embargo, abogados activistas y académicos han dado la alarma por el número significativo de sentencias sobre DESC que no se han implementado"* (Langford, Rodríguez & Rossi, 2017). Dicen estos autores que *"los avances en la jurisprudencia necesitan con urgencia que los acompañen acciones sobre el terreno que garanticen el cumplimiento de todas las autoridades afectadas por las sentencias".* En Colombia, hablar de DESC pareciera ser una herejía, dado el hecho de que no se garantiza el cumplimiento ni siquiera los derechos humanos, y a duras penas, se cumplen los derechos civiles y políticos. De este modo, es correcto afirmar que Colombia tiene una deuda pendiente inmensa en lo que se refiere al cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución.

Finalmente, la tensión entre la sostenibilidad fiscal y el Estado social de derecho se hace latente en lo que ha dicho la Corte Constitucional a través de sus sentencias más recientes relacionadas con el principio de sostenibilidad fiscal. Por ejemplo, la sentencia C-288 de 2012 precisó el significado de la reforma constitucional. Empezó por delimitar el alcance del concepto de sostenibilidad fiscal y, apoyándose en lo señalado por la doctrina, afirmó que "*está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos*". Ello exige realizar una "*evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y*

exógenos que la aumentan o reducen". Seguidamente indicó que la reforma no incide en la definición de los objetivos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho de modo que el "*núcleo dogmático de la Constitución, descrito principalmente en los artículos 1º y 2º C.P., mantiene su vigencia y eficacia como criterio ordenador e identitario del Estado*". Tajantemente, establece que el núcleo dogmático de la Constitución, contenido en los artículos 1° y 2° prevalecen por encima del principio de sostenibilidad fiscal.

Por otro lado, en la sentencia C-110 de 2019, señalan que la sostenibilidad fiscal "*tiene relación con la razonabilidad y disciplina del Estado en la ejecución de su política fiscal, ante la realidad de recursos estatales escasos, de manera que se disponga del flujo de los dineros necesarios para atender a la necesidad de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la sociedad, para el logro de los objetivos del Estado social de derecho*". Así pues, la Corte establece también que la sostenibilidad fiscal no puede ser un obstáculo en la garantía de los DESC, sino todo lo contrario, debe ser una herramienta para lograr este objetivo. En esta misma sentencia, establecen que la sostenibilidad fiscal tiene un carácter exclusivamente instrumental y *"no es un fin constitucional en sí mismo considerado, sino apenas un medio para la consecución de los objetivos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho"*, y no puede *"ponderarse con los principios constitucionales fundamentales, habida consideración que un marco o guía para la actuación estatal carece de la jerarquía normativa suficiente para desvirtuar la vigencia de dichos principios, limitar su alcance o negar su protección por parte de las ramas y órganos del Estado".*

Como estas sentencias, hay una gran cantidad de pronunciamientos de la Corte Constitucional que expresan esa gran contradicción entre el marco de sostenibilidad fiscal y la garantía plena del Estado Social de Derecho. En conclusión, la sostenibilidad fiscal, que surge del dogma neoliberal del fetichismo por el equilibrio, pone en evidencia la gran contradicción que existe entre el Estado Social de Derecho y el modelo neoliberal.

3.3 El neoliberalismo en Colombia

Los años anteriores a la instauración de la carta magna de Colombia, estuvieron marcados por eventos a nivel global que marcaron un hito en la historia mundial, al que Francis Fukuyama y otros pensadores de las corrientes ideológicas basadas en el papel fundamental del mercado llamaron "el fin de la historia". Sostenían que tras la caída de la

Unión Soviética y el Muro de Berlín, *"la democracia y el capitalismo habían triunfado al fin, y una nueva era de prosperidad global, con un crecimiento más rápido que nunca antes, parecía estar al alcance de la mano, una era en la que Estados Unidos iba supuestamente a la vanguardia"* (Stiglitz, J., 2020).

Esta nueva era, nacida en 1989 y en la que estamos hoy todavía inmersos a nivel mundial, se conoce como la era "neoliberal", llamada también por Stiglitz, "la era del malestar". ¿Qué es el "neoliberalismo"? antes que nada, es fundamental dar respuesta a esta pregunta, ya que será uno de los argumentos principales para entender la contradicción fundamental de la Constitución Política de Colombia, que impide que se cumplan los primeros dos artículos de la misma en la práctica. Dice Consuelo Ahumada (1998) que *"el calificativo "neoliberal" ha sido colocado a diversos autores en una variedad de disciplinas, que han proclamado un retorno a los principios económicos liberales del siglo XVIII. Si bien sus planteamientos guardan importantes diferencias entre sí, coinciden en por lo menos dos factores: la reivindicación del poder del mercado y de su papel en el desarrollo económico y social, y la prevalencia del sector privado sobre el público, con lo que abogan por la eliminación de la función del Estado en dicho desarrollo".* Otros autores como Puello-Socarrás (2015), de manera más simple, lo definen como *"la fase ulterior del capitalismo"*.

En el contexto latinoamericano, se puede afirmar que la irrupción e instauración del neoliberalismo se dio mucho antes de los sucesos acá mencionados. Naomi Klein (2007) explicó en "la doctrina del shock", que la manera en que las ideas neoliberales de Milton Friedman llegaron a Latinoamérica fue a través de la dictadura de Pinochet en Chile, tras ejecutar un golpe de Estado al gobierno de Salvador Allende en 1973. En sus palabras, "*Milton Friedman aprendió lo importante que era aprovechar una crisis o estado de shock a gran escala durante la década de los setenta, cuando fue asesor del dictador general Augusto Pinochet (…) Friedman le aconsejó a Pinochet que impusiera un paquete de medidas rápidas para la transformación económica del país: reducciones de impuestos, libre mercado, privatización de los servicios, recortes en el gasto social y una liberalización y desregulación generales (…) Se trataba de la transformación capitalista más extrema que jamás se había llevado a cabo en ningún lugar".*

Desde entonces, Latinoamérica ha servido como escenario para poner en práctica los dogmas del neoliberalismo, con graves consecuencias para nuestros países en materia de derechos. No por nada, Eduardo Galeano la llama "la región de las venas abiertas". *"Ahora*

América es, para el mundo, nada más que los Estados Unidos: nosotros habitamos, a lo sumo, una sub América, una América de segunda clase, de nebulosa identificación (Galeano, E., 2015). Nuestros países han sido sometidos al capital transnacional, principalmente de Estados Unidos, con el fin de promover un supuesto "triunfo del neoliberalismo" y así seguir siendo la ideología dominante a nivel global. De hecho, retomando las palabras de Klein (2007), *"a la luz de esta doctrina* –la doctrina del shock-*, los últimos treinta y cinco años adquieren un aspecto muy singular y muy distinto del que nos han contado. Algunas de las violaciones de derechos humanos más despreciables de este siglo, que hasta ahora se consideraban actos de sadismo fruto de regímenes antidemocráticos, fueron de hecho un intento deliberado de aterrorizar al pueblo, y se articularon activamente para preparar el terreno e introducir las reformas radicales que habrían de traer ese ansiado libre mercado".*

Sobre la influencia del proyecto político neoliberal en el contexto latinoamericano, será fundamental entender y asimilar también que *"entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa prácticamente todos los países latinoamericanos adoptaron los programas de estabilización y de ajuste estructural prescritos por el Fondo Monetario Internacional. Estos programas están basados en el paquete de reformas económicas y políticas que caracterizan el modelo neoliberal: apertura completa de las economías a los mercados y al capital internacional, recorte del gasto público y eliminación de los subsidios sociales, privatización de las empresas estatales y, en general, el establecimiento del clima más propicio para la inversión extranjera* (Ahumada, C., 2002). Así, pues, es posible identificar dos contradicciones fundamentales, expresadas en la violación de derechos, ejecutada directamente desde el Estado y, además, un modelo económico que viola doblemente los derechos, como veremos, mediante las políticas de recorte del gasto público.

Colombia no escapa a este análisis. De hecho, es uno de los países donde se han aplicado este tipo de políticas de liberalización y desregulación del modelo neoliberal con mayor intensidad. Volvamos a 1990, año en el que se convocó la Asamblea Nacional Constituyente en Colombia. Ese año se eligió como presidente a César Gaviria, quien tomó las banderas del asesinado candidato presidencial, Luis Carlos Galán. *"César Gaviria quería seguir siendo el mejor aliado de ese gran país* –Estados Unidos-. *Una vez esfumado el modelo soviético y pregonado por los áulicos de la modernidad el fin de la historia, la estrategia era avanzar con el proceso de internacionalización de la economía, ofrecida*

abiertamente a todo el mundo. Sin embargo, en los países donde nunca se alcanzó un equilibrio coherente de las fuerzas productivas, y más en éste, donde nunca se abrió paso el liberalismo, era una locura pensar que pudiera darse la justicia espontánea del mercado" (Ospina, W., 2013). En otras palabras, la ideología de Gaviria y su gobierno era compatible con el neoliberalismo.

En efecto, esta ideología quedó plasmada en el modelo económico definido en la Constitución de 1991. Según Juan Camilo Restrepo (2020), *"el sistema económico planteado por la Carta Política es notoriamente de estirpe liberal y, en ese entendido, tiene como principios fundamentales y derechos el respeto a la propiedad privada, la libertad de empresa y la iniciativa privada; por otra parte, establece un Estado social".* Es esta, pues, la principal contradicción existente en la Constitución Política de Colombia. Un Estado que pretende ser garantista en materia de derechos, pero que en su misma Constitución establece un modelo económico que impide la realización de este objetivo.

En ese año, se da también otro suceso importante para la instauración del proyecto neoliberal en Latinoamérica que es el llamado "Consenso de Washington". De acuerdo con Mora (2015), *"desde el Consenso de Washington de 1990 la política fiscal fue concebida como la piedra angular del ajuste macroeconómico. Desde el ideario neoliberal un presupuesto público austero y tendiente al equilibrio garantizaría el flujo de recursos financieros adecuado para fortalecer la inversión privada, mantener una inflación baja y estable, controlar el endeudamiento público, disminuir las tasas de interés y garantizar la estabilidad cambiaria y externa. En este contexto, los sucesivos acuerdos establecidos con el Fondo Monetario Internacional y las "señales" de confianza que deben ser enviadas al capital financiero internacional, ha llevado a la adopción de políticas perversas que (…) han llevado a recortes permanentes en los gastos destinados a inversión pública (…) Esto ha sido una consecuencia del incremento sostenido del saldo, el servicio y los intereses de la deuda".* Dicho esto, queda claro el papel fundamental de la sostenibilidad fiscal para los gobiernos de corte neoliberal.

El tema de los recortes al gasto público o de la austeridad del mismo, como se puede ver, es una constante en el programa de políticas económicas de la era neoliberal. Pero lo más importante, será entender que, desde el ideario neoliberal, un presupuesto público tendiente al equilibrio es fundamental para las finanzas públicas de un país. Por esto, se observa una tendencia a instaurar reglas que garanticen la sostenibilidad fiscal en casi

todos los países del mundo que quieren participar en el mercado mundial globalizado. *"Recientemente, dicha tendencia se ha profundizado en la formulación de una regla de política fiscal para Colombia. (…) para asegurar un orden jurídico ajustado a las necesidades del mantenimiento de la confianza* –inversionista-*, el Gobierno promovió el Acto Legislativo 03 de 2011 "por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal". Y en desarrollo del cambio constitucional mencionado, consagró la Ley de regla fiscal (Ley 1473 de 2011) que fue aprobada en julio de 2011 y que entró en vigencia a partir del 1° de enero de 2012, implementó una regla cuantitativa sobre las finanzas del Gobierno nacional central"* (Mora, 2015). Así pues, según Mora, este acto legislativo que modifica la Constitución para someterla al principio neoliberal de la sostenibilidad fiscal, más que una necesidad para el manejo correcto de las finanzas del Estado colombiano, es una imposición de las agencias calificadoras de riesgo, que amenazan con bajar la calificación inversionista al país, si no se somete a las políticas de ajuste estructural dictadas por el BM, el FMI, el BID y demás agencias promotoras del proyecto neoliberal hegemónico norteamericano en los países de nuestra región.

En términos de la política económica y en el contexto latinoamericano, Jairo Estrada (2005) describe este suceso como *la derrota de los proyectos político-económicos sustentados en teorías cepalinas y adaptaciones del Keynesianismo, producto del proceso de construcción de la hegemonía de los proyectos inspirados en la teoría neoclásica y en el neoliberalismo*. Sin embargo, en la actualidad, la doctrina neoliberal ha sido puesta en duda por economistas contemporáneos como el premio Nobel de economía de 2008, Paul Krugman, que la ha denominado *"economía zombi"*. Teniendo en cuenta que, *en el neoliberalismo, la política fiscal se ha constituido en un espacio esencial de regulación capitalista*, como lo expone Andrés Felipe Mora (2014), se entiende que la más persistente de las ideas zombis de las que habla Krugman sea *la de la insistencia en que gravar a los ricos es sumamente destructivo para la economía*.

Así pues, recordemos que *más que un modelo económico, el neoliberalismo constituye una lucha por la hegemonía y el reposicionamiento de la clase capitalista financiera*, tomando la definición de Mora (2015). Sin embargo, es importante aclara que, como establece Piketty, *"la economía está en el núcleo de la política".* Es decir, aunque es muy importante entender la diferencia entre el sistema político y el sistema económico, a lo largo de esta investigación quedarán bastante claras las similitudes existentes entre el proyecto político neoliberal y la teoría económica neoclásica, ya que, volviendo a Stiglitz,

“parece que el sistema político está fallando en la misma medida que el sistema económico”, al explicar que *“los fallos de la política y la economía están interrelacionados, y se potencian mutuamente. Un sistema político que amplifica la voz de los ricos ofrece muchas posibilidades para que las leyes y la normativa –y su administración- se diseñen de forma que (…) enriquezcan aún más a los ricos a expensas del resto de la sociedad”.* En resumen, se propone que “*con un sistema político que es tan sensible a los intereses económicos, la desigualdad económica da ligar a un creciente desequilibrio en el poder político, a una relación viciada entre política y economía”.*

“El neoliberalismo es, simplemente, el capitalismo hoy por hoy realmente existente. Desde una visión cronológica, se trata de la fase ulterior en este modo de producción social" (Puello-Socarrás, 2015). Ahora bien, en cuanto a la temporalidad de esta fase, otra de las tesis establece que hay dos maneras de abordar esta dimensión del neoliberalismo. En perspectiva de memoria larga, el primer suceso importante, que se podría considerar de "nacimiento" del neoliberalismo, se da en el año 1947, cuando se crea la sociedad Mont Perèlin, un cónclave intelectual entre los que se destacan los economistas Milton Friedman (de la escuela anglo-americana "ortodoxa") y Friedrich von Hayek (escuela austriaco-alemana "heterodoxa"). A su vez, otro momento de larga duración, que se puede considerar como el de "puesta en práctica", se da el 11 de septiembre de 1973, con el golpe de estado al primer gobierno socialista elegido por voto popular en la región, el de Salvador Allende en Chile. Éste sería el inicio del ya conocido "Plan Cóndor", la instalación del régimen neoliberal en América Latina. Allí, será fundamental saber también que en el gobierno de Pinochet se prestó asesoría económica por parte de los "Chicago's Boys", alumnos de Friedman[11]. Éstos lineamientos, en palabras de Puello-Socarrás, representan el proyecto político neoliberal, que alude al punto de vista estratégico, llamado desarrollo. Diferente al punto de vista táctico y que se asocia más con un programa de políticas, como pasa en el abordaje de memoria corta. Aquí, se menciona que el evento más importante será en 1989, cuando se crea el consenso de Washington *"agenciado por los organismos*

[11] Prueba de ello, es "el ladrillo" (1972), libro redactado por los "Chicago's Boys", en el que se enuncian los programas de políticas que dimensionaban las "ideas-guía" de Milton Friedman, en "acciones-vía" de aplicación en la política tributaria de Chile, en primera instancia, y de los demás países de Latinoamérica.

multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)" (Puello Socarrás, 2015).

Atilio Borón (2003) hizo un análisis detallado del libro "Libertad de elegir" de Friedman, uno de los mayores exponentes del neoliberalismo, si no el mayor. En su análisis, Borón refuta cada una de las tesis del libro de Friedman. La tesis que nos interesa en el debate de la redistribución de la riqueza es la que hace referencia al sistema de precios. Según Friedman (1980) *"el mérito de Adam Smith consistió en reconocer que los precios se establecían en las transacciones voluntarias entre compradores y vendedores (...) de tal modo que todos se beneficiasen".* Así pues, para Milton Friedman, el sistema de precios cumple varias funciones que permiten afirmar su superioridad sobre otros sistemas. Una de ellas establece que (Borón):

> *"los precios del mercado libre -rápida y eficientemente transmitidos- constituyen un poderoso incentivo para los productores: demandas en ascenso los estimularán a responder con volúmenes crecientes de producción, introduciendo innovaciones tecnológicas que aumenten la productividad y ofreciendo mayores salarios para atraer a la fuerza de trabajo que sea necesaria".*

Así, muy en línea con la "mano invisible" de Smith, Friedman establece una de las falacias más repetidas en los debates sobre política tributaria. Según esto, el mercado, en total libertad, genera más empleo. Hasta el día de hoy, los ministros de hacienda siguen repitiendo esta falacia en los debates de reformas tributarias, por lo que será central para esta investigación. Y su tesis sobre redistribución se complementa con la siguiente función del sistema de precios:

> *"El mercado libre distribuye automáticamente los ingresos en forma de beneficios, rentas y salarios. Por ello, las medidas gubernamentales de redistribución que pretendan imponerse al margen del mercado o violando sus leyes están condenadas al fracaso porque separan artificialmente -según Friedman- la función distributiva de las otras".*

Es así como el padre del neoliberalismo ortodoxo, Milton Friedman, ha definido la ideología en cuanto a la redistribución de la riqueza, que deben seguir los programas de políticas tributarias. Y es precisamente esta ideología la que se ha impuesto, desde 1973, en los debates de reformas tributarias en América Latina, y específicamente en Colombia, veremos que desde 1986, ha sido la ideología predominante en la política tributaria.

Es en este punto donde entra la teoría de Thomas Piketty. Se podría decir que "el capital en el siglo XXI" (2013) es un análisis estadístico que busca refutar no a Friedman, sino a su maestro, Simon Kuznets, quien, en resumidas cuentas decía que *"la desigualdad del ingreso se ve destinada a disminuir en las fases avanzadas del desarrollo capitalista"*. Así pues, Piketty refuta a Kuznets, demostrando que "*cuando la tasa de rendimiento del capital supera de modo constante a la tasa de crecimiento de la producción y del ingreso (...) el capitalismo produce mecánicamente desigualdades insostenibles, arbitrarias, que cuestionan de modo radical los valores meritocráticos en los que se fundamentan nuestras sociedades democráticas"*. Llegamos al punto, pues donde se cruza la teoría neoliberal con la distribución de la riqueza. Si el neoliberalismo (fase ulterior del capitalismo) genera desigualdades mecánicas, ¿se puede inferir que se equivoca Friedman al establecer que las medidas gubernamentales de redistribución están condenadas al fracaso? ¿podrían ser más bien las medidas neoliberales de distribución de "cuento de hadas" las que están condenadas al fracaso?

Pues hoy día, todavía se plantea como un paradigma la respuesta a esta pregunta en los debates de reformas tributarias en Colombia. Sin embargo, Espitia & Garay (2018) parecen haber dado respuesta a este debate en su libro "Dinámica de las desigualdades en Colombia". En él, Espitia & Garay demuestran que la tasa de rendimiento del capital está cerca al 6%, casi el doble de la tasa de crecimiento promedio de Colombia en los últimos años (cercana al 3%). Además, demuestran la regresividad del sistema tributario, al probar que el coeficiente de Gini no cambia, antes y después de la implementación del impuesto de renta y al probar, también, que las tasas efectivas de tributación disminuyen en el decil de ingreso más alto y al interior del mismo, a quienes se les denomina "súper ricos" y "súper súper ricos" por los autores. Por tanto, a la luz de la teoría de Piketty, podría decirse que en Colombia se cumple la ley del capitalismo, más presente que nunca en la era neoliberal, que ha generado desigualdades sistemáticas al punto de ser uno de los países más desiguales del mundo.

Lo anterior es importante para entender por qué se puede decir que, de acuerdo a la teoría acá presentada, en Colombia, la política tributaria ha estado enmarcada por el relato dominante a nivel mundial, es decir, por el orden neoliberal. Esto se puede confirmar mediante la siguiente cita de Espitia y Garay en su documento sobre *"Estructura tributaria de Colombia en las últimas décadas"*, en la cual mencionan que *"Desde hace varias décadas el aumento de los ingresos Fiscales del Gobierno nacional se ha fundado*

crecientemente en los Impuestos Indirectos ya que el IVA (Interno y Externo) ha aumentado mucho más que el Impuesto sobre la Renta y complementarios. Es así como desde principios de la década de los 70s la política tributaria ha buscado cerrar la brecha entre el Impuesto de Renta y el IVA Interno". Tal y como se describió anteriormente, esta estructura tributaria coincide con la estructura que demandan los manuales ortodoxos de política tributaria. Por tanto, desde entonces, hay indicios para inferir que, en Colombia, ha habido un manejo neoliberal de la política tributaria.

3.4 La política tributaria en Colombia

Resumiendo las principales conclusiones de las cuatro investigaciones mencionadas (Londoño & Alvaredo, 2014, Espitia & Garay, 2019, OCDE, 2021, Mora, sin publicar), en Colombia, el ingreso y la riqueza están altamente concentrados en el 1% más rico de la población, con el agravante de que el mecanismo que permite efectuar correcciones en la distribución, el sistema de impuestos y transferencias, tiene un efecto casi nulo en la distribución del ingreso y la riqueza. Después de la expedición de la Constitución Política de 1991, las finanzas públicas siempre se han ubicado en una situación de déficit fiscal. Esto explica por qué desde entonces se han tramitado reformas tributarias cada año y medio en promedio sin resultados concretos en términos de la corrección del desequilibrio presupuestal, de ahí que el endeudamiento público se haya multiplicado, al menos, por cinco en ese período. El déficit fiscal tiene su raíz en la baja presión fiscal y el alto gasto tributario. Las tasas efectivas de tributación en el impuesto de renta son bastante bajas debido a los generosos gastos tributarios. De hecho, se da una disminución de la tarifa efectiva de tributación en la cima de la distribución de ingresos, que se explica parcialmente por el porcentaje incrementado de rentas de capital y no laborales en este segmento de la población. Los individuos de altos ingresos son esencialmente rentistas y propietarios de capital y la tasa de retorno del capital (r) ha sido mayor a la tasa de crecimiento económico (g). Finalmente, se constata que desde la disminución de los aranceles en el marco de la apertura económica, el Gobierno se vio obligado a definir medidas compensatorias asociadas al aumento de los impuestos indirectos, que han adquirido un mayor peso relativo frente a los impuestos directos.

Sobre la tributación en Colombia, lo otro que hay que saber, lo señala la Comisión de expertos en Beneficios Tributarios (2021) en la siguiente cita de su informe: "La pandemia del COVID-19 ha expuesto las deficiencias estructurales que el sistema tributario de

Colombia ha sufrido por un largo período de tiempo. El sistema tributario no logra aportar los ingresos que el gobierno requiere para cumplir con las necesidades legítimas de sus ciudadanos, es gran parte debido al despliegue de gastos tributarios que han perjudicado la base tributaria del país".

En 2018, el recaudo tributario de Colombia se encontraba apenas por debajo del 20% del PIB, menor al promedio de los países de Latinoamérica que están cerca al 25% y, mucho menor que el promedio de los países de la OCDE, que están cerca al 35% en esta relación, tal como podemos observar en el gráfico A6 del anexo. De ese recaudo, se observa que en Colombia, casi todo el peso recae sobre el impuesto de renta y el IVA, por lo menos en la última década. Y además, al comparar esos valores en 2018 respecto a los países de América Latina, se encuentra que mientras que en Colombia, 29% del recaudo es gracias al IVA, 26% del impuesto de renta corporativo y apenas 6% del impuesto de renta a personas naturales, para el promedio de Latinoamérica esos porcentajes son 28%, 16% y 10% respectivamente, mientras que para los países de la OCDE, son de 20%, 10% y 24% en ese orden.

También, Espitia & Garay (2019) demostraron que Colombia *"se ha distinguido por ser uno de los países más desiguales del mundo en términos de ingreso, riqueza y propiedad y tenencia de la tierra, con el agravante de que el esfuerzo tributario respecto al PIB es inferior al de otros países de ingreso similar"*, coincidiendo con Alvaredo & Londoño (2014), quienes trabajaron con Piketty y llegaron a conclusiones muy similares en su estudio sobre el impuesto de renta en Colombia. Otro hallazgo compartido entre estas dos investigaciones, que son los estudios más importantes sobre la política tributaria y la desigualdad en Colombia, es que *"la tributación efectiva en Colombia configura una dinámica nuclear de la desigualdad y la concentración, en marcado contraste con lo que debería ser en el marco de un Estado Social de Derecho".*

Para referirnos a la política tributaria en Colombia desde una visión económica, es necesario referirse a las cifras que, por lo general, son relevantes en este campo. En primera medida, una cifra clave es la que dan Espitia & Garay (2019) es aquella que dice *en el 2000, el decil más rico de empresas concentró el 95% del total de la riqueza de las personas jurídicas, mientras que en 2017 fue de 95,4%*, es decir, no se ha avanzado en la reducción de la desigualdad, hablando en términos de la concentración de la riqueza en el decil superior. Esto se puede corroborar cuando estos autores confirman que *"en Colombia*

prácticamente no se altera la concentración en la distribución del ingreso entre antes y después de impuestos", cifras que serán confrontadas más adelante en esta investigación.

En lo que respecta a indicadores macroeconómicos más generales, es fundamental saber que, por ejemplo, como lo sustenta Mora (2015), *"entre los años 1990 y 2014, los ingresos totales del Gobierno nacional central ascienden al 81% de los gastos totales. Esta situación explica por qué, en promedio, durante los últimos veinte años, el déficit fiscal –sin contar los recursos de privatizaciones- se ha mantenido en niveles cercanos al 3,7% del PIB".* Otra cifra fundamental que nos brinda la investigación de Mora es que *la presión tributaria en América Latina ha pasado de 13,3% al 17,6%, entre 1990 y 2008. Para Colombia, la presión tributaria es de 15,6% del PIB, muy por debajo del 47% del PIB en países como Dinamarca, Suecia y Noruega.* Esto, sumado al hecho de que *en comparación con la OCDE, las posibilidades de mejoramiento del potencial redistributivo de la política tributaria es amplio, pues en esos países el 24% de la redistribución total efectuada desde la política fiscal es debido a la política tributaria, mientras que en América Latina este porcentaje es de 11%.* En este sentido, se llega a una de las afirmaciones más importantes para la presente investigación y es que "se ha demostrado que en América Latina, incluida Colombia, el potencial para edificar una política fiscal más progresiva y redistributiva se haya en las variaciones sobre el impuesto de renta". Es por eso que tanto esta investigación, como las de Londoño & Alvaredo o Garay & Espitia, por citar dos ejemplos concretos, al hablar de política tributaria y la búsqueda de su progresividad, se va a hacer especial énfasis en lo que compete al impuesto de renta.

En Colombia, la política tributaria en el sentido normativo está contenida en el decreto 624 de 1989, que corresponde al estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Éste estatuto se creó durante el período presidencial de Virgilio Barco (1986-1990), por iniciativa del entonces Ministro de Hacienda, César Gaviria, que introdujo las dos reformas tributarias que facultaron extraordinariamente al presidente, como lo indica el mismo encabezado del estatuto[12].

[12] El estatuto tributario de Colombia (decreto 624 de 1989), inicia con el encabezado: *"en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los artículos 90, numeral 5o., de la Ley 75 de 1986 y 41 de la Ley 43 de 1987...".*

En este punto, en cuanto a la relación entre la política fiscal y la ideología neoliberal en Colombia, es importante dejar claro que *"desde el Consenso de Washington y sus reacomodos posteriores, la política fiscal fue concebida como la piedra angular del ajuste macroeconómico (…) la política fiscal austera constituiría el complemento fundamental de las políticas de internacionalización de la economía, competitividad microeconómica e inversión en recursos humanos sobre la que se sustentaba el orden económico neoliberal"* (Mora, 2005). Éste constituye uno de los sucesos de memoria corta, que Puello-Socarrás (2013), en sus "8 tesis sobre el neoliberalismo" define como fundamental para el establecimiento del programa de políticas neoliberales en América Latina, es decir, la aparición del Consenso de Washington en 1989. Éste es sólo un primer indicio sobre el momento en que llega el neoliberalismo a Colombia.

Ahora bien, el análisis de la política tributaria corresponde a un debate sobre la (re)distribución de la riqueza. En la primera página del libro "Debatiendo con Piketty" (2018), se explica que *"hemos entrado en una nueva era y, por tanto, tenemos que enfocar el debate como un debate posterior a Piketty, es decir, un debate marcado por el enfoque del economista galo en asuntos como la desigualdad y el crecimiento equitativo".* Por tanto, la presente investigación, como muchas otras de la era "después de Piketty", pretende abordar el debate de la distribución de la riqueza desde esta perspectiva. Como tal, "el capital en el siglo XXI" (2013) de Piketty, demuestra que los referentes capitalistas existentes en el área de la economía política, estaban equivocados en su teoría acerca de la distribución de la riqueza. En específico, Piketty refuta a Simon Kuznets, demostrando mediante un análisis estadístico que el capitalismo genera desigualdades estructurales y que no distribuye eficientemente la riqueza, como proponía Kuznets. Tomando la definición de Puello-Socarrás (2013) del neoliberalismo como fase ulterior del capitalismo, se explica el problema de investigación, que hace referencia precisamente al hecho de que la política tributaria, elaborada desde una ideología neoliberal, genera desigualdades, en vez de contribuir a la redistribución de la riqueza.

En la presente investigación se pretende refutar a Milton Friedman, uno de los fundadores del neoliberalismo, y tal vez, su exponente ideológico más importante. En su libro *"Libertad de elegir"* (1980), Friedman expone sus tesis sobre el libre mercado. Las tesis de Friedman sobre el sistema de precios lo llevan a afirmar, en síntesis, que las políticas redistributivas están condenadas al fracaso. En otras palabras, que una política tributaria que fuera en contra de la ideología neoliberal está condenada al fracaso. Sin embargo, la evidencia en

Colombia puede servir para demostrar todo lo contrario. Los profesores Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia, en su libro "Dinámica de las desigualdades en Colombia" (2019), aplican los métodos de investigación de Piketty y demuestran que, en Colombia, la "ley fundamental del capitalismo" se cumple y, por tanto, el sistema produce desigualdades que han llevado a Colombia a estar entre los países más desiguales del mundo. Siendo la política tributaria la herramienta que tiene el gobierno para enfrentar la desigualdad**,** se busca comprobar que la política tributaria que está condenada al fracaso, es la política elaborada desde una ideología neoliberal.

Es así como los autores de este libro, Garay y Espitia, junto con un selecto grupo de abogados del colectivo “Dejusticia” como Vivian Newman y Rodrigo Uprimny, así como con reconocidos economistas como Salomón Kalmanovitz y Leopoldo Fergusson, entre otros, interpusieron una acción pública de incostitucionalidad[13] contra el estatuto tributario, expedido mediante el decreto 624 de 1989. En ella, los demandantes señalan, en primera instancia, que *“los debates más importantes sobre cómo enfrentar la pandemia están íntimamente vinculados al tema esencial planteado por la presente demanda, que es la falta de progresividad del estatuto tributario”*, tesis acorde con lo planteado anteriormente, y que refuerza la idea de que la incapacidad de atender los efectos negativos de la pandemia por el Gobierno Nacional tiene mucho que ver con el déficit tributario. En efecto, en la demanda se menciona que *“según estimaciones de investigadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los países de América Latina y el Caribe, que en general no tienen sistemas tributarios progresivos, han anunciado una destinación de recursos promedio para atacar la pandemia de 4,1% del PIB, en tanto los países desarrollados, con sistemas tributarios más progresivos, han movilizado en promedio 16,3% del PIB, es decir, una diferencia superior a los 12 puntos porcentuales”.* Sin contar con que el PIB en países desarrollados es mucho mayor, se puede inferir que la destinación de recursos para la pandemia se ve claramente afectada por la capacidad tributaria de cada país.

Con base en lo anterior, los autores de la demanda proponen que *“ahora como nunca resulta imperativo que el mecanismo redistributivo por excelencia de los Estados sociales*

[13] Acción pública de inconstitucionalidad contra la integralidad del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario, y las normas que lo modifican, 26 de Mayo de 2020.

de derecho, el de la tributación, se ajuste a los principios constitucionales (...) Solo así el Estado puede asegurar de manera cierta y sostenible condiciones para salir lo mejor librados de la crisis y de los efectos de la pandemia", y en esa línea se enmarca la presente investigación.

3.5 La captura del Estado colombiano

En Colombia, además de lo establecido en el artículo 1°, la estructura del Estado se resume bastante bien en el artículo 113 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que "*son Ramas del Poder Público: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial"*. Así pues, existen ciertos límites al poder ejecutivo (y de las otras ramas), que representan un seguro esencial para reducir el riesgo de tiranías o dictaduras, y para que el proceso de formulación de las políticas económicas y sociales tenga en cuenta los diversos intereses e inclinaciones ideológicas, más allá de los del presidente y su gabinete (Lora, E., 2019). Sin embargo, en nuestro país, esos ideales expresados en la Constitución están bastante alejados de nuestras realidades económicas y sociales, y cuando eso sucede, el poder público corre el riesgo de ser capturado en su totalidad por el pequeño grupo de la sociedad que ocupa los puestos de poder.

En la senda de Norberto Bobbio, Gianfranco Poggi propone entender al Estado como la manifestación institucionalizada de una de las tres formas de poder social: el poder político. En función de los recursos que utiliza para concretarse, el poder social se divide en tres categorías: económico, ideológico (o normativo) y, por supuesto, político. (Malamud, 2006). Dicho esto, una manera simple de ver la captura del Estado, se da cuando una de las tres formas del poder social captura las otras. En este caso, hablaremos de cómo el poder económico captura al poder político y al ideológico.

Sobre el poder, se destaca la teoría de Antonio Gramsci, marxista reconocido, quien atribuyó un papel central a los conceptos de estructura y superestructura, a partir del concepto de bloque hegemónico. Para Gramsci (2022), la hegemonía es el ejercicio de las funciones de dirección intelectual y moral unida a aquella del dominio del poder político. En este sentido, parte del análisis de clases para entender el poder político y cómo las clases subalternas pueden llegar a ejercerlo. Esto se explica por la hegemonía cultural que ejercen las clases dominantes, a través del sistema educativo, las instituciones religiosas y los medios de comunicación. De manera similar, Pierre Bourdieu (Las estructuras

sociales de la economía, 2001) propone que existe un poder propiamente burocrático según el cual existe una relación contractual en la sociedad (el contrato social), pero a la vez dice que *"no todo es contractual en el contrato burocrático: el reglamento que define los deberes del subordinado define al mismo tiempo los límites de arbitrariedad del dominante".* Es decir, para Bourdieu, el monopolio del poder lo ejerce el Estado burocrático en el contexto de una sociedad neoliberal. Esta visión explica de manera más detallada la problemática alrededor del poder expresada anteriormente.

Ahora bien, según Luis Jorge Garay (2008), la captura del Estado *"consiste en una especie de corrupción económica a gran escala en la que los agentes privados influyen en la formulación de leyes, normas, decretos, regulaciones y políticas públicas, en la búsqueda de favorecer sus propios intereses egoístas y en detrimento del bienestar general. En este sentido, como las leyes son de aplicación permanente, sus retribuciones podrán ser permanentes y de largo plazo".* En otras palabras, un Estado capturado es aquel en el que las políticas públicas y leyes son utilizadas para beneficiar a unos pocos agentes privados, que logran influir en diferentes momentos de la toma de decisiones.

Estas prácticas que pretenden la captura del Estado son muy comunes en Colombia. Dice Eduardo Lora (2019) que el sector privado puede influir en muchas instancias del proceso de formulación e implementación de las políticas económicas y sociales. Por ejemplo, puede financiar las campañas electorales presidenciales y legislativas y, además, puede incidir a través de los medios de comunicación para que los temas que a ellos les interesan reciban toda la atención pública. Las empresas pueden, también, expresar sus opiniones e influir en los congresistas en el proceso de preparación y discusión en el Congreso de los proyectos de ley. Esto, sumado al hecho de que una vez expedida la ley, cualquier individuo puede buscar que sea revisada por la Corte Constitucional. Finalmente, en la etapa de implementación de la ley, las empresas pueden influir por diversos canales para que las regulaciones, las decisiones administrativas y el uso de los recursos públicos les favorezcan.

Es preciso aclarar que existen diferentes niveles de organización por medio de los cuales el sector privado influye en la política pública, estos son, en orden de más pequeño a más grande: la empresa, los gremios y los grupos económicos, teniendo estos últimos un protagonismo especial en Colombia. Aquí, tenemos 5 grupos económicos principales:

1. El Grupo de Luis Carlos Sarmiento Angulo, que opera en sectores como el financiero con el “Grupo Aval”, el pensional con su AFP propia, “Porvenir” y otros sectores como hotelería, minería, energía y gas, entre otros, además de ser dueño de diferentes medios de comunicación como “El Tiempo”, “Portafolio”, “ADN” y “City TV”.

2. El Grupo Empresarial Antioqueño (GEA) también opera en el sector financiero y pensional, con su banco, “Bancolombia S.A.” y su AFP propia, “Protección”. Además, son dueños del “grupo Sura”, del sector de servicios financieros y seguros, el “grupo Argos” del sector de la construcción y el “grupo Nutresa” del sector de alimentos y bebidas.

3. El Grupo Santodomingo, dueño de grandes medios como “Caracol TV”, “El Espectador” y “Blu Radio”, además de participar en diferentes sectores como el financiero, el de comercio, manufactura, transporte, entre otros.

4. La Organización Ardila Lülle que posee el otro canal de televisión más grande del país, “RCN televisión” y otros medios de comunicación como el “Diario La República”, “RCN Radio”, “NTN24” y “Mundo Fox”. Además, participa en el sector de las bebidas, deportes, agroindustria, automotriz, entre otros.

5. El Grupo Gilinski es propietario en la actualidad de importantes empresas colombianas del sector financiero y de los medios de comunicación, como lo son Grupo Semana y Banco GNB Sudameris. Además, hace presencia en otros sectores con empresas como “Productos Yupi” y “Plásticos Rimax”, con gran poder dentro del mercado colombiano.

La influencia de los grupos económicos, y en general, del sector privado, en la política colombiana plantean un debate serio sobre el estado de la democracia en Colombia. Así pues, se plantea aquí que la igualdad y la democracia van de la mano y sólo pueden avanzar juntas. El nivel extremo de desigualdad en Colombia y el resto de Latinoamérica y el mundo sólo se puede explicar por la falta de calidad democrática. Se dice también en este informe que las desigualdades de acceso al poder o de influencia política, permiten que ciertas élites capturen los procesos de decisiones públicas y, eventualmente, capturar el Estado para ponerlo a su servicio y no al de la ciudadanía, como debería ser en los Estados democráticos de hoy día.

El vínculo entre la captura del Estado y la desigualdad queda claro cuando se asimila que *"la política y la economía están entrelazadas. Nuestras desigualdades económicas se traducen en desigualdades políticas, reverberando con reglas que las exacerban incluso más. De igual manera, reverberan nuestros fracasos económicos en nuestro sistema político"* (Stiglitz, J., 2020). Según este reconocido economista, cuando el sistema político es tan sensible a los intereses económicos, la desigualdad económica se traduce en un creciente desequilibrio en el poder político y se configura así, una relación viciada entre política y economía, en la que el sistema político falla en la misma medida que el sistema económico. En resumen, en un sistema político que amplifica la voz de los ricos, las leyes y la normativa están diseñadas de tal forma que enriquezcan todavía más a los ricos a expensas del resto de la sociedad.

Como se mencionó en la introducción, Colombia es el país más desigual de toda América Latina. Según Eduardo Lora (2019), en Colombia, el 10% más rico de los trabajadores perciben el 46% de tan sólo los ingresos laborales del país. Alvaredo & Londoño, investigadores asociados a Piketty y que nos adentraron en el mundo de los ultra ricos, encontraron en 2014 que el 1% más rico percibe más del 20% de los ingresos laborales y de capital, y el decil más rico recibe más de la mitad de todos los ingresos. Para pertenecer al 0,1% más rico es necesario ganar por lo menos 44,5 millones de pesos mensuales, para pertencer al 0,01% ganar por encima de 235 millones mensuales y los 281 declarantes más ricos, el 0,001%, ganan por lo menos 526 millones de pesos mensuales, y en promedio, 1386 millones mensuales, por las desigualdades dentro de este pequeño grupo. Del otro lado, el límite para definir a alguien como pobre es de 250.620 pesos mensuales per cápita. En 2017, fueron clasificados pobres el 26,9% de los colombianos, aproximadamente 13 millones de personas.

Esta desigualdad económica se ve reflejada en la elaboración de las políticas públicas, las leyes y, en general, las reglas de juego en Colombia. Ese 1% más rico del que hablan Londoño & Alvaredo, apenas tributa sobre el 11,7% de sus ingresos, es decir, que el otro 88,3% proviene de rentas exentas o paraísos fiscales. El gobierno cada vez reduce más los impuestos a la renta y el patrimonio, que son progresivos, y aumentan los impuestos indirectos, que son regresivos (Revéiz, E., 2020). En resumen y "*en la misma dirección que los informes de Oxfam, Revéiz demuestra que existe una estrecha relación entre la concentración de la riqueza y la captura de los Gobiernos. Los ricos secuestran la democracia y las políticas gubernamentales. Las normas se hacen para favorecerlos".*

Mientras el Estado colombiano esté capturado, no será posible hacer realidad el Estado social de Derecho que predica la Constitución de 1991. La desigualdad es un importante indicador de la calidad de una democracia, ya que toda democracia parte del reconocimiento de que todas las personas tienen iguales derechos. En ese sentido, es función de los Estados la garantía progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) a todas las personas por igual. Lamentablemente, ciertos modelos económicos parecen funcionar para unos y no para otros, parecen privilegiar a unos pocos a costa de la mayoría.

Los niveles de desigualdad en Colombia evidencian que la igualdad de derechos y deberes está aún muy lejos de ser satisfecha en el país. Esta igualdad es el principio fundamental de la democracia y la incapacidad para conseguirla genera un círculo vicioso, que hace imperante abordar la captura del Estado y sus políticas públicas por parte de élites como un tema fundamental en la lucha por la desigualdad. Sólo fortaleciendo la democracia y limitando la captura del Estado por las élites se puede reducir la desigualdad. Sólo reduciendo la desigualdad, asegurando que las políticas públicas no privilegian a una élite, podremos tener más democracia. (Cañete-Alonso, 2018).

El artículo 1º de la Constitución política de 1991 establece 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...".* De aquí que la democracia sea el único sistema político que puede y ha regido en el país desde la nueva Constitución, normativamente hablando. Ahora bien, Rosa Cañete Alonso (2018), cuya investigación, "Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos", inspira el presente ensayo, establece en las primeras líneas de su trabajo que:

" En una democracia, donde el bien común debe primar sobre los intereses individuales, lo último que debería hacer una política pública es aumentar la pobreza o la desigualdad. La función de los Estados es precisamente desarrollar políticas públicas que enfrenten estos fenómenos y que aumenten y mejoren los derechos de la ciudadanía. Sólo en un Estado capturado puede ocurrir lo contrario, sólo en un Estado que privilegia a unos pocos frente a la mayoría de la población puede ocurrir que las políticas públicas reduzcan o limiten los derechos de la ciudadanía".

Como bien menciona la autora en su investigación, en Colombia, según cifras del Latinobarómetro (2017), el 85% cree que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos. Y no están equivocados, tal como lo expresa el hecho de encontrar a Colombia entre los países más desiguales del mundo. Respecto a la relación entre desigualdad y democracia, dice Cañete Alonso (2018) que *"la desigualdad es un importante indicador de la calidad de una democracia, ya que toda democracia parte del reconocimiento de que todas las personas tienen iguales derechos".* Será, pues, la desigualdad un tema central en el análisis de la captura de la democracia desde la política fiscal.

Cuando se da esta condición, cuando se gobierna para unos pocos, se puede decir que la democracia está capturada. Más precisamente, la definición de democracia capturada que usa Cañete Alonso y se adapta aquí, es la que precisan Cortés e Itriago en un informe anterior y es la siguiente:

"el ejercicio de influencia abusiva por parte de una(s) élite(s) extractiva(s) – en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general– sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado (u otros de alcance regional o internacional), con efectos potenciales en la desigualdad (económica, política o social) y en el correcto desempeño de la democracia".

Ésta es, pues, la definición de democracia capturada. El proceso de captura de la democracia, se da por medio de diferentes mecanismos que se abordan en esta investigación.

Ahora bien, existen otras variables que pueden intervenir en la elaboración de las políticas públicas, y que se mencionan en la tabla 2, son los mecanismos que se explican ahora. Se identifican cuatro de los diferentes mecanismos más comunes de captura de la democracia, mencionados en la investigación de Cañete Alonso, estos son: campañas mediáticas (que se da el 69% de los casos), puertas giratorias (el 69% también), financiamiento de campañas (54%) y velo técnico (31%).

En cuanto a las campañas mediáticas, la autora Cañete Alonso (2018) establece que *"La concentración de medios en la región afecta la calidad democrática (...) si algunas familias tienen a la vez una parte importante del poder económico y del poder mediático, se está creando una fuerza que va a oponerse a cualquier reforma que esté destinada a repartir mejor".* Es decir, que las élites económicas han invertido fuertemente en medios de

comunicación, generando un nivel de concentración que favorece que los grandes grupos económicos controlen la agenda mediática y, por tanto, la opinión pública. Además, vale la pena entender que toda redistribución implica la existencia de ganadores y perdedores y, por lo tanto, hay intereses en conflicto. De esta forma, a través de los medios de comunicación, las élites económicas pueden imponer sus preferencias sobre las de la gran mayoría de los ciudadanos que no tienen acceso a los medios.

Por otro lado, un mecanismo muy utilizado también en Latinoamérica que son las puestas giratorias. El análisis de Cañete Alonso (2018) encontró que *"el sector financiero parece ser un habitual en los puestos ministeriales de Hacienda y Finanzas en la Región. Es casi imposible no hacer el vínculo entre lo difícil que ha sido gravar en América Latina y el Caribe las rentas del capital y la presencia en los ministerios que deciden la política tributaria de directivos del sector financiero".* Así pues, es un hecho que en la formulación de la política tributaria en Latinoamérica, ha existido el fenómeno de puertas giratorias, razón por la que en esta investigación será muy importante estudiar este fenómeno entre los ministros de Hacienda, ya mencionados, y otros funcionarios de sus dependencias, que son quienes toman las decisiones en cuanto a política tributaria se refiere.

Existe un tercer mecanismo que se va a tener en cuenta en el presente ensayo es el fenómeno de la financiación de campañas. Cañete Alonso (2018) la define como *"la influencia de los grupos empresariales dentro del poder político, a los cuales les ha resultado rentable "invertir" en candidatos que se presenten a las elecciones y sean miembros de los congresos".* En este sentido, para el caso colombiano, se estudiará la financiación de las campañas de los presidentes electos, dejando claro que la financiación a congresistas es una práctica igual o más efectiva para capturar el poder.

Por último, existe el mecanismo o fenómeno del velo técnico. Respecto a este tema, el texto base de Cañete Alonso (2018) dice que *"los debates sobre impuestos o gasto público suceden muy lejos de la gente, aunque en el fondo estemos discutiendo sobre derechos tan fundamentales como la vida o la salud. Pareciera que el debate fiscal, principalmente el tributario, es algo meramente técnico, muy complicado y difícil de discutir y que no tiene nada que ver con los derechos o la democracia".* De esta manera, se entiende que el velo técnico termina excluyendo a la mayoría de la gente de las decisiones, de modo que los sectores con más recursos económicos son quienes a fin de cuentas pueden utilizarlo para moldear las decisiones fiscales. En el caso colombiano, el velo técnico en política tributaria

tiene mucho que ver con la ideología de los economistas que dirigen el ministerio de Hacienda y, en ocasiones, la presidencia de la República.

4. Capítulo 4: hacia una agenda progresista global

A estas alturas del documento, usted seguramente es consciente de que hay una gran distancia entre los ideales de la Constitución y nuestras realidades económicas y sociales. Esto pone de presente que los objetivos económicos y sociales allí establecidos no coinciden totalmente con las capacidades y los recursos con que cuentan las instituciones públicas. La distancia entre los ideales de la Carta Magna y nuestras realidades económicas y sociales es, en gran medida, una cuestión de poder. Las mayores debilidades de las instituciones colombianas se encuentran en aquellos aspectos del funcionamiento del Estado que tienen que ver con la protección de los derechos, por lo que el Estado cuenta sólo parcialmente con el poder efectivo para cumplir con todas las responsabilidades que demanda la economía social de mercado. El dinero que el gobierno recibe por los distintos impuestos y por otros recursos fiscales es insuficiente para atender todas las necesidades de gasto público, pero las limitaciones del gobierno no se deben exclusivamente a falta de recursos, muchos de los problemas se originan en el proceso de expedición e implementación de las leyes, que en toda democracia involucra a diversos actores cuyos intereses no siempre coinciden (Lora, 2019).

Como se dijo en el capítulo anterior, en Colombia, el sector privado y, en especial, los grupos económicos influyen en la formulación de las políticas públicas por medio de diferentes mecanismos como la financiación de campañas, los medios de comunicación, el “lobby”, entre otros. También se dijo que el sistema tributario no logra aportar los ingresos que el gobierno requiere para cumplir con las necesidades legítimas de sus ciudadanos, en gran parte, debido al despliegue de gastos tributarios que han perjudicado la base tributaria del país. En suma, los numerosos beneficios tributarios no sólo erosionan el recaudo, sino que benefician a unos sectores e inversiones a costa de otros, sin ninguna

justificación técnica. Los beneficios son, esencialmente, resultado de la capacidad de influencia que tienen sobre el Congreso ciertos sectores y grupos económicos (Lora, 2019).

El sistema tributario resultante, la institución más importante de cualquier sociedad democrática, no se compadece, siquiera un poco, con lo establecido en la Constitución de 1991. Esta contradicción, como se ha dicho antes, no es exclusiva de Colombia sino que, por el contrario, configura una tensión fundamental entre la afirmación de igualdad de todos los individuos y las inequidades sociales y económicas reales en todas las sociedades democráticas de hoy. Ya se dijo al inicio de la introducción que esta tensión se ha intentado reducir mediante dos caminos, dos concepciones de la justicia social. Estas dos concepciones difieren profundamente y se enfrentan, más allá de que ese antagonismo sea a menudo disimulado por la generosidad de los principios que las inspiran. La primera, la "igualdad de posiciones", busca hacer que las distintas posiciones estén, en la estructura social, más próximas las unas de las otras, a costa de que entonces la movilidad social de los individuos no sea ya una prioridad. La segunda concepción de la justicia, mayoritaria hoy en día, se centra en la "igualdad de oportunidades": consiste en ofrecer a todos, la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. En este caso, las inequidades son justas, ya que todas las posiciones están abiertas a todos (Dubet, 2011).

A la luz de la teoría marxista, la actual situación de crisis económica y social que se vive a nivel mundial y en Latinoamérica en particular, es simplemente la confirmación de la principal tesis del Karl Marx en "El Capital" (1867): *"Al llegar a una fase determinada de desarrollo las fuerzas materiales productivas de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes o, lo que no es más que la expresión jurídica de esto, con las relaciones de propiedad dentro de las cuales se han desenvuelto hasta allí. De formas de desarrollo de las fuerzas productivas, estas relaciones se convierten en trabas suyas, y se abre así una época de revolución social".*

Decir que las cosas no van bien es un eufemismo. Hay un vasto malestar en la escena contemporánea. No estaba previsto que así ocurriera según el pensamiento dominante en las ciencias económicas y políticas del último cuarto de siglo. En la actualidad, estas ideas optimistas del "triunfo del capitalismo" y "el fin de la historia" parecen haberse desplomado al fin. La crisis financiera de 2008 demostró que el capitalismo no era todo aquello que se suponía: no parecía ser ni eficiente ni estable. Luego vino un aluvión de estadísticas que

mostró que los principales beneficiarios del crecimiento durante este período de tiempo eran aquellos situados en lo más alto de la pirámide. Las élites ignoraron los apuros de demasiados, mientras pujaban por la globalización y la liberalización de la economía, prometiendo que todos se beneficiarían de estas reformas, pero dichos beneficios jamás se materializaron para la mayoría de los ciudadanos (Stiglitz, 2020). La crisis financiera de 2008 y la crisis epidémica mundial de 2020-2021 han empezado a sacudir una serie de certezas que hasta hace poco se consideraban intocables. Dadas las contradicciones sociales y medioambientales del actual sistema económico, es probable que las revueltas, los conflictos y las crisis sigan desempeñando un papel central en el futuro. El final de la historia no está a la vista. El movimiento hacia la igualdad tiene todavía un largo camino que recorrer, especialmente en un mundo en el que los más pobres, especialmente los más pobres de los países más pobres, van a sufrir cada vez con más intensidad los daños climáticos y medioambientales causados por el estilo de vida de los más ricos (Piketty, 2021).

La pandemia ha logrado poner en evidencia las inmensas falencias del capitalismo y, más específicamente, de su fase ulterior, el neoliberalismo. Sobre esto han hablado los pensadores más importantes de nuestra época. Por ejemplo, ha dicho Slavoj Zizek (2020) que *"la epidemia de coronavirus es una especie de ataque de la "Técnica del corazón explosivo" al sistema capitalista mundial, una señal de que no podemos seguir como hasta ahora, de que se necesita un cambio radical"*. Por otro lado, Atilio Borón (2020) postula que *"la primera víctima fatal que se cobró la pandemia fue la versión neoliberal del capitalismo"*, desde una postura ligeramente más moderada. Lo cierto es que desde la pandemia, el neoliberalismo ha sufrido derrotas electorales importantes en todo el mundo que abren la puerta a un cambio de paradigma en cuanto al modelo de sociedad se refiere.

La razón principal para plantear la tesis del Covid-19 como final del neoliberalismo es que, como bien explica Borón, *"si algo se dibuja en el horizonte es el generalizado reclamo de toda la sociedad a favor de una mucho más activa intervención del Estado (...) para poner fin al escándalo de la hiperconcentración de la mitad de toda la riqueza del planeta en manos del 1% más rico de la población mundial".* Este reclamo se venía haciendo evidente incluso antes de la pandemia, como lo señala David Harvey, quien en su análisis sobre la actual coyuntura establece que *"el modelo existente de acumulación de capital ya estaba, me parecía a mí, en dificultades. Se estaban sucediendo movimientos de protesta en casi todas partes (de Santiago a Beirut), muchos de los cuales se centraban en el hecho de*

que el modelo económico dominante no estaba funcionando bien para la mayoría de la población". Si en algo coinciden las tesis de estos dos autores, es en el hecho de que el principal problema que sacó a la luz el "coronavirus" es la distribución desigual de la riqueza entre el 1% y la mayoría de la población.

A nivel global, parece cumplirse la predicción de Piketty (2021) de que cuando un número suficiente de personas haya visto las dramáticas consecuencias que los procesos en curso tienen en su vida cotidiana, las actitudes hacia el libre comercio podrían cambiar radicalmente Sin embargo, esta batalla ideológica está lejos de terminar, ya que los conservadores a ultranza han entendido que, si admitieran que todo esto es real, perderían la batalla ideológica central de nuestro tiempo, es decir, la que se libra en torno a si necesitamos planificar y administrar nuestras sociedades para que estas reflejen nuestros propios objetivos y valores, o si podemos dejar esa labor al albur de la magia del mercado (Klein, 2014).

Asistimos, pues, a la batalla ideológica de nuestro tiempo. He presentado las principales ideas y teorías por las que se argumenta el agotamiento del modelo neoliberal y la necesidad de dar paso a una nueva era progresista. El mundo actual no se parece mucho al de finales de la década de 1980. La ideología del libre mercado ha quedado desacreditada tras décadas de desigualdad y corrupción crecientes, que le han restado buena parte de su anterior poder persuasivo y las diversas formas de pensamiento mágico en las que tantas energías se habían malgastado también están perdiendo su anterior influjo con bastante rapidez (Klein, 2014). No es sólo la economía lo que ha fallado, también nuestra política. Nuestra brecha económica ha conducido a una brecha política, que a su vez ha venido a reforzar la brecha económica. Aquellos que tienen dinero y poder lo han empleado en la política para escribir las reglas del juego económico y político de formas que refuercen su ventaja (Stiglitz, 2019).

Latinoamérica es un escenario especial de este cambio de era. En octubre de 2019, en Chile, cuna del neoliberalismo, el aumento de treinta pesos en la tarifa del Metro fue el inicio de un conjunto de protestas. Los manifestantes afirmaban que "no son 30 pesos sino 30 años" en los que han estado sometidos a un conjunto de injusticias que, amparadas por la Constitución, han impedido la garantía de derechos básicos para todas y todos. La ciudadanía logró con las movilizaciones diarias que se fijara un plebiscito con el objetivo de saber si los ciudadanos estarían de acuerdo con iniciar un proceso constituyente. Con

la pandemia comenzó a agudizarse la crisis social que había estallado en octubre de 2019 y, aunque no se pudieron hacer más movilizaciones por un tiempo y se aplazó el plebiscito, la pandemia no pudo contener el malestar social que seguía aumentando (Corredor & Morris, 2020). El 25 de octubre de 2020 ganó el sí en el plebiscito con casi el 80% de los votos, de manera que se iniciaba el proceso para redactar una nueva Constitución. El 19 de diciembre de 2021 fue elegido como presidente el candidato progresista, Gabriel Boric, tras derrotar en segunda vuelta al candidato neoliberal, José Antonio Kast, dándole un golpe definitivo al proyecto político neoliberal en Latinoamérica.

En Colombia, el 4 de octubre de 2019, varias organizaciones sociales y sindicales reunidas en un encuentro nacional tomaron la decisión de convocar a un "Paro Nacional" el 21 de noviembre, para protestar contra el llamado "paquetazo neoliberal", que consistía en tres reformas: tributaria, laboral y pensional Este "Gran Paro Nacional" siguió durante días consecutivos, movilizando en la calle miles de miles de personas, como nunca antes lo había visto (Borda, 2021) y fue interrumpido temporalmente con las diferentes medidas de cuarentena tomadas por el Gobierno Nacional debido a la irrupción del Covid-19, a partir del decreto presidencial 417, el 17 de marzo de 2020. Desde esa fecha, el Gobierno había tomado una serie de medidas económicas que fueron insuficientes, ya que volviendo a Harvey (2020), en Colombia también sucede que *"como en muchas partes del mundo "civilizado", los gobiernos locales y regionales, que invariablemente forman la primera línea de defensa de la salud pública y las emergencias sanitarias de este género, se habían visto privados de financiación gracias a una política de austeridad destinada a financiar recortes de impuestos y subsidios a las grandes empresas y a los ricos".* Dado esto, el hambre y el desespero por no poder salir a "rebuscar" el sustento diario se cristalizó a través del movimiento de los pañuelos rojos, que las personas a quienes les faltaba comida y sustento colgaban en sus puertas y ventanas. La iniciativa, que surgió como un llamado de auxilio y solidaridad, rápidamente se convirtió en un símbolo de protesta por la extrema situación de desigualdad y pobreza en la que viven millones de colombianos. Al final, las movilizaciones fueron incontenibles incluso para la pandemia y los manifestantes continuaron saliendo a las calles en todo el país al son de la arenga: "el hambre mata más rápido que el virus" (Corredor & Morris, 2020).

El Gran Paro Nacional nos entregó algo de lo que carecíamos: la sensación de colectivo. De estar juntas. En palabras de Sandra Borda, así se resume la historia del Paro Nacional (2020):

"La historia reciente, no de un individuo, sino de un grupo de personas que ha logrado algo que no pensé que fuera posible en Colombia: convencernos, como sociedad, de que la acción colectiva es posible, funciona y nos puede mover en la dirección de una transformación social muy parecida a la que hemos añorado por mucho tiempo. Hablo de los estudiantes. Durante las movilizaciones de octubre y noviembre de 2019 ellos lograron convencernos de que no debíamos ni teníamos que resignarnos a vivir en el país que una minoría con poder quiere para nosotros; que si nos juntamos y actuamos colectivamente podemos crear uno a imagen y semejanza de lo que deseamos. Lograron una tarea titánica en un país en donde el cinismo y el escepticismo son la norma: lograron inspirarnos".

Una de las conclusiones más importantes de esta investigación es que el movimiento hacia la igualdad es la consecuencia de luchas y revueltas frente a la injusticia que han permitido transformar las relaciones de poder y derrocar las instituciones en las que se han basado las clases dominantes para estructurar la desigualdad social en su propio beneficio, y sustituirlas por nuevas instituciones, nuevas reglas sociales, económicas y políticas más justas y emancipadoras para la inmensa mayoría. En este sentido, las luchas y la redefinición de los equilibrios de poder no son suficientes en sí mismas. Son una condición necesaria para derrocar las instituciones y los poderes desigualitarios, pero desgraciadamente no son garantía alguna de que las nuevas instituciones y poderes que los sustituyan sean siempre tan igualitarios y emancipadores como cabría esperar. Vale la pena mencionar que la mayor parte del progreso humano tuvo lugar durante el siglo XX, un período de gran expansión de dos instituciones específicas: el Estado fiscal y la fiscalidad progresiva, tras intensas batallas políticas (Piketty, 2021).

En ese sentido, en Colombia, hay una batalla en materia de cultura política que ya se ha ganado. La sociedad colombiana ha desvanecido el estigma que recaía sobre la movilización social. Se trata de una sociedad que ya no está dispuesta a dejarse manipular y a convertirse en un manojo de votos disponibles para el manipulador más hábil. Ahora de lo que se trata es de identificar quién, en medio de los nuevos partidos y las nuevas generaciones de políticos, tiene más habilidades para escuchar y reacomodar su agenda y su plataforma a las nuevas preocupaciones de esta sociedad vibrante, informada y activista. El cambio social verdadero y profundo surgirá sólo si esa ciudadanía logra encontrarse en el camino de la movilización con una alternativa política que la lea bien. Esa alternativa política parece, hoy, ya haber llegado a Colombia. El 19 de junio de 2022,

el pueblo colombiano eligió al candidato progresista, Gustavo Petro, como su presidente para el período 2022-2026, el primer presidente de movimientos alternativos y de izquierda en la historia de Colombia.

En el discurso de su acto de posesión, el 7 de agosto de 2022, el presidente Petro dijo lo siguiente:

"¡Que la igualdad sea posible! El 10% de la población colombiana tiene el 70% de la riqueza. Es un despropósito. Y es una verdadera amoralidad. No naturalicemos la desigualdad y la pobreza. No es cierto que el mundo sea igual, no es cierto que en la mayoría de los países del mundo, esta desigualdad social que tenemos en Colombia, exista. Somos una de las sociedades más desiguales socialmente en todo el planeta Tierra y esa es una aberración que no podemos continuar si queremos ser una nación, si queremos vivir en paz. No miremos para otro lado. No seamos cómplices. Con voluntad, políticas de redistribución y un programa de justicia, vamos a hacer una Colombia más igualitaria y con más oportunidades para todos y todas. La igualdad es posible si somos capaces de crear riqueza, de generar riqueza para todos y todas, y si somos capaces de distribuirla más justamente.

Por eso, proponemos una economía basada en la producción, el trabajo y el conocimiento, y es por ello por lo que proponemos una reforma tributaria que genere justicia. El llevar una parte de la riqueza de las personas que más tienen y más ganan para abrirle las puertas de la educación a toda la niñez y la juventud no debe ser mirado como un castigo o un sacrificio. Es simplemente el pago solidario que alguien afortunado hace a una sociedad que le permite y le garantiza la fortuna. Si somos capaces de llevar una parte de la riqueza que se crea a los niños y niñas desnutridas a través de algo tan simple como pagar los impuestos de ley, seremos más justos y estaremos más en paz. No es un asunto sólo de caridad, es un asunto de solidaridad humana. La solidaridad es lo que ha permitido que los pueblos sobrevivan y logren las máximas conquistas de la cultura y de la civilización.

No hemos avanzado como humanidad compitiendo, no es cierto. Lo hemos hecho ayudándonos. Por eso estamos vivos en este planeta. Seremos iguales cuando el que más tiene al pagar sus impuestos lo haga con gusto, con orgullo, sabedor que ayudará a su prójimo niño, niña, bebé, joven, mujer, viejo, a crecer sano, a pensar, a vivir con la

plenitud que da la nutrición y la educación del cerebro y del alma. La solidaridad está en el impuesto que paga el que puede pagarlo y el impuesto del Estado que va a quienes lo necesitan por su infancia, por su juventud, por su vejez. El gasto del Estado no es para las mafias políticas, es para la gente del pueblo. Por eso hemos planteado una reforma tributaria, una reforma de la salud y de las pensiones, una reforma del contrato laboral, una reforma de la educación. Por eso hemos priorizado en el presupuesto la infraestructura de la educación, de la salud, del agua potable, de los distritos de riego y de los caminos vecinales. Los impuestos no serán confiscatorios, simplemente justos en un país que debe reconocer como aberración la enorme desigualdad social en la que vivimos...".

El día siguiente a la posesión, el 8 de agosto, el Gobierno de Petro, en cabeza de su Ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo y su director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Luis Carlos Reyes, radicó en el Congreso de la República la reforma tributaria de la que habla el presidente Petro en su discurso. En la exposición de motivos de la reforma se dice lo siguiente:

"El Estado colombiano tiene una deuda social histórica. Los niveles de pobreza y desigualdad han sido altos y persistentes. El hambre se ha convertido en un aspecto que resalta en medio de la tragedia social que viven millones de colombianos. No hay justicia social cuando esto ocurre, y menos cuando simultáneamente existen privilegios, gabelas tributarias injustificadas y mecanismos que facilitan la evasión y la elusión de las obligaciones fiscales.

Este proyecto de reforma tributaria tiene como objeto avanzar fundamentalmente en dos dimensiones. Primero, en disminuir las exenciones inequitativas de las que gozan las personas naturales de más altos ingresos y algunas empresas, así como cerrar caminos para la evasión y la elusión tributaria. Segundo, en lograr la consecución suficiente de recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social. Lo anterior se alcanza a través de ajustes al sistema tributario, que permiten avanzar en materia de progresividad, equidad, justicia, simplicidad y eficiencia".

Tanto el fragmento del discurso de posesión del presidente Petro, como la justificación del proyecto de reforma tributaria ya en trámite en el Congreso, dan cuenta del compromiso del nuevo gobierno de Colombia con las dos instituciones más importantes de la agenda progresista: el Estado social y la progresividad fiscal. La llegada de un gobierno progresista

como el de Petro al poder en uno de los países más desiguales del mundo social, económica y políticamente hablando es un mensaje para el resto del mundo: la decisión está en nuestras manos. La carrera hacia el abismo que significa la competencia fiscal la hemos elegido de forma colectiva, tal vez no con conciencia plena, ni con un debate democrático, pero se trata de una decisión. Podríamos haber optado por coordinarnos, pero hemos escogido no hacerlo. Podríamos haber elegido impedir que las multinacionales registrasen sus beneficios en lugares con baja presión fiscal, pero les hemos permitido hacerlo. Podemos tomar otras decisiones a partir de hoy mismo. Las sociedades pueden decidir qué nivel de progresividad fiscal desean. La apertura internacional no nos condena a un mundo en que la injusticia fiscal sea cada vez mayor. La evasión de impuestos se ha tolerado desde los años ochenta, pero técnicamente no existe nada que nos impida ponerle freno (Saez & Zucman, 2021).

Vivimos tiempos de cambio. Creo que la humanidad no es aún consciente del momento histórico que estamos viviendo. Si la tesis planteada en la presente investigación es correcta, las sociedades en las que viviremos después de este momento serán muy diferentes a las sociedades en las que hemos vivido antes. El momento que vivimos, permite que la conclusión de la presente investigación no haya sido planteada antes, o por lo menos, no con tanta evidencia como ahora. Esta conclusión sólo puede ser una: un fantasma recorre Latinoamérica y el mundo. Es el fantasma del progresismo.

5. Conclusiones

Según lo visto en los primeros dos capítulos de esta investigación, usted ya sabe que la "igualdad de oportunidades" puede asociarse con las teorías utilitarias de la justicia, mientras la "igualdad de posiciones" se asemeja más a las teorías liberal/igualitarias de la justicia. También, que las teorías utilitarias de la justicia son la base de las teorías capitalistas en el ámbito de la economía política, mientras que las liberal/igualitarias se asocian más con teorías críticas del capitalismo. Que en el contexto actual, la elección es entre el capitalismo neoliberal y el capitalismo progresista. Y que desde la concepción capitalista neoliberal, los derechos y los impuestos son vistos como obstáculos, mientras que el capitalismo progresista los ve como su fundamento.

En materia de políticas públicas, dar preferencia a una u otra no es indistinto, estamos obligados a elegir la vía que parece más justa y eficaz. La elección se impone con más fuerza porque estos dos modelos de justicia social no son meros diagramas teóricos. En los hechos, son enarbolados por movimientos sociales diferentes, que a su vez privilegian a grupos e intereses diferentes entre sí. No movilizan los mismos actores ni ponen en juego los mismos intereses. Al final de esta investigación, al igual que Dubet (2011), doy mi preferencia al modelo de la igualdad de posiciones. Aunque algunos dirán que las exigencias de este modelo se dividen en dos tipos, ya vimos gracias a Fraser (1997), que ésta es una falsa antítesis y que la justicia requiere tanto redistribución como reconocimiento, de tal forma que los aspectos emancipatorios de ambas problemáticas deben ser integrados en un marco único e integral.

Se dijo en la introducción que para Platón los contadores de historias dominan el mundo y que, al final, estas historias forman el carácter, la cultura y el comportamiento. En el mundo actual, las teorías capitalistas hegemónicas han logrado permear todas estas historias. Pero ¿y si estas historias fueran nada más que eso? Es decir, narraciones creadas para justificar desigualdades en la riqueza y en los ingresos, que recompensan de manera

descomunal a unos pocos que son capaces de convencer a los gobiernos y a la sociedad de que merecen grandes retribuciones, mientras el resto se quedan con las sobras (Mazzucato, 2019). Es imposible lograr mejores políticas públicas sin entender primero los mitos subyacentes tras las malas políticas y esto es lo que se demuestra en la presente investigación.

En cierta medida, ése es el gran aporte de esta investigación. Primero, al analizar la desigualdad desde la teoría de la economía política y de la justicia social, han quedado claras las dos concepciones alrededor del gran debate ideológico de nuestro tiempo, que es el de la manera en que se organizan nuestras sociedades. Luego, se presenta el caso colombiano para comprender el papel de los impuestos y de los derechos en esas dos concepciones de sociedad. No se trata simplemente de cómo lograr la justicia social en Colombia, sino que el estudio de este caso se presenta como un manual para posicionar una misma agenda desde todos los movimientos alternativos y de izquierda, una agenda progresista entorno al Estado social y la progresividad tributaria que de ninguna manera pretende ser el fin de la historia, sino presentarse como una solución a la crisis económica y social que hoy se vive en todo el mundo y especialmente, en los países del sur global.

Esto queda en evidencia, más que nunca, al repasar las principales conclusiones de las cuatro investigaciones mencionadas en el primer capítulo. Según éstas, en Colombia, el ingreso y la riqueza están altamente concentrados en el 1% más rico de la población, con el agravante de que el mecanismo que permite efectuar correcciones en la distribución, el sistema de impuestos y transferencias, tiene un efecto casi nulo en la distribución del ingreso y la riqueza. Después de la expedición de la Constitución Política de 1991, las finanzas públicas siempre se han ubicado en una situación de déficit fiscal. Esto explica por qué desde entonces se han tramitado reformas tributarias cada año y medio en promedio sin resultados concretos en términos de la corrección del desequilibrio presupuestal, de ahí que el endeudamiento público se haya multiplicado, al menos, por cinco en ese período.

El déficit fiscal tiene su raíz en la baja presión fiscal y el alto gasto tributario. Las tasas efectivas de tributación en el impuesto de renta son bastante bajas debido a los generosos gastos tributarios. De hecho, se da una disminución de la tarifa efectiva de tributación en la cima de la distribución de ingresos, que se explica parcialmente por el porcentaje incrementado de rentas de capital y no laborales en este segmento de la población. Los

individuos de altos ingresos son esencialmente rentistas y propietarios de capital y la tasa de retorno del capital (r) ha sido mayor a la tasa de crecimiento económico (g). Finalmente, se constata que, desde la disminución de los aranceles en el marco de la apertura económica, el Gobierno se vio obligado a definir medidas compensatorias asociadas al aumento de los impuestos indirectos, que han adquirido un mayor peso relativo frente a los impuestos directos.

En concreto, la información presentada a lo largo de esta investigación permite formular las siguientes conclusiones:

- El debate alrededor de la justicia social es el debate más importante de la historia reciente. Se trata, ni más, ni menos, de la manera en que se organizan las sociedades y, por tanto, ha sido objeto de discusión de todas las sociedades en todas las épocas, especialmente, de los más poderosos en términos económicos, que entienden que perder este debate, significaría el final de su modelo hegemónico.
- El debate sobre la desigualdad y los impuestos no es un asunto técnico, sino que está en el centro de la confrontación política. Las cuestiones económicas son demasiado importantes como para dejarlas en manos de una pequeña categoría de especialistas y dirigentes. La reapropiación del conocimiento económico por parte de los ciudadanos es un paso esencial en la lucha por la igualdad.
- La hegemonía neoliberal está llegando a su final. La crisis económica y global, previa a la irrupción de la pandemia “covid-19” y agudizada por ésta, permite imaginar una nueva era con un nuevo modelo de sociedad, basado en una agenda progresista.
- Esta agenda o programa progresista debe partir de dos instituciones fundamentales: el Estado social y la progresividad fiscal. Sin éstas no sería posible la transformación real de la sociedad, sino que se darían pequeños cambios al interior de un modelo de sociedad neoliberal prevaleciente.
- El análisis del caso colombiano permite, por primera vez en la historia, plantear la posibilidad real de un cambio en el modelo de sociedad a nivel global. Que una de las sociedades más desiguales del mundo en términos de economía y poder haya elegido un gobierno progresista, tumba todas las limitaciones que lo impedían anteriormente.

Al final, la conclusión más importante es que antes incluso de que la pandemia Covid-19 golpeara en el 2020, el neoliberalismo se encontraba ya estancado. No tenía y no tiene una respuesta para multitud de problemas cruciales, de los que la crisis medioambiental sea tal vez el más importante. El neoliberalismo ha creado economías que, infladas por burbujas especulativas, enriquecieron al 1% que ya era inmensamente rico y en ese proceso destruyeron el planeta. En resumen, la economía neoliberal que se afianzó en la era de Thatcher y Reagan continúa teniendo una influencia importante en las ideas, poniendo a los gobiernos en la situación de tener que arreglar el desastre mediante políticas redistributivas, en lugar de conformar nuestras economías para crear riqueza de manera diferente, para crear sociedades más resistentes, inclusivas y sostenibles.

Las razones para impulsar un cambio radical son abrumadoras. La única manera de solucionar estos problemas es que los gobiernos los aborden de manera proactiva. Para llevar a cabo este cambio es necesario repensar el Gobierno para estimular mejoras en toda la economía. Sólo el Gobierno tiene la capacidad de supervisar una transformación a la escala necesaria. Repensar el Gobierno significa repensar el capitalismo. La formulación de políticas debe centrarse en los resultados para resolver los problemas más apremiantes de nuestro tiempo. Las políticas deben recuperar el propósito público, de modo que su fin sea generar beneficios tangibles para los ciudadanos. Debemos cambiar el diseño de las políticas económicas: las herramientas que necesitamos para construir una economía orientada al propósito.

Estas conclusiones permiten zanjar el debate sobre cuál es el modelo de sociedad más justo. Si las predicciones de esta investigación son correctas, este momento histórico marcará un antes y un después en la historia de la humanidad. La historia no ha finalizado ni está cerca de ello. Simplemente, es el inicio de una era progresista en la cual se espera que esta investigación sirva como punto de partida para que muchos más investigadores se animen a realizar este tipo de investigaciones en sus países de origen y así, hacer de la era progresista un fenómeno global. Y ojalá no sólo investigadores, sino que con los elementos teóricos aquí brindados, cualquier persona pueda aportar al debate más importante de nuestro tiempo. Finalmente, invito a los economistas de todo el mundo a seguir analizando las declaraciones de renta y las encuestas de hogares, pero siempre desde una perspectiva multidisciplinaria que permita abordar todas las dimensiones de análisis como lo hace la presente investigación.

A. Anexo: gráficos sobre balance fiscal y deuda pública con base en cálculos de Espitia (2022)

Gráfico A-1: Impuestos & Gasto Presupuestal (% PIB)

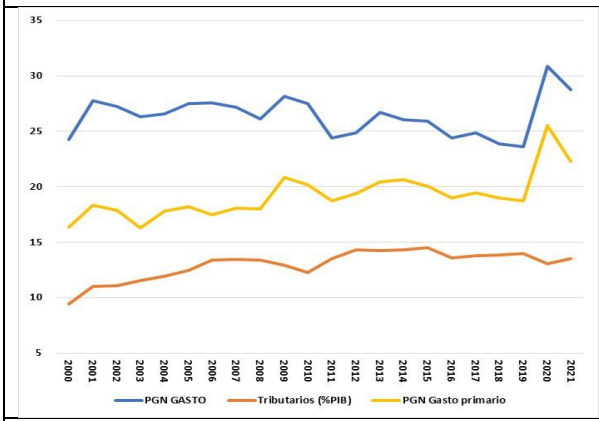
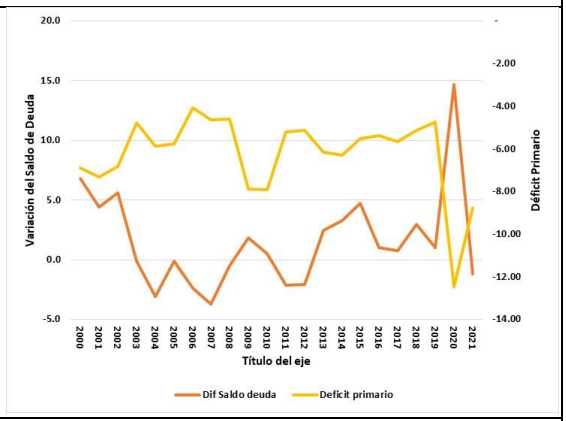
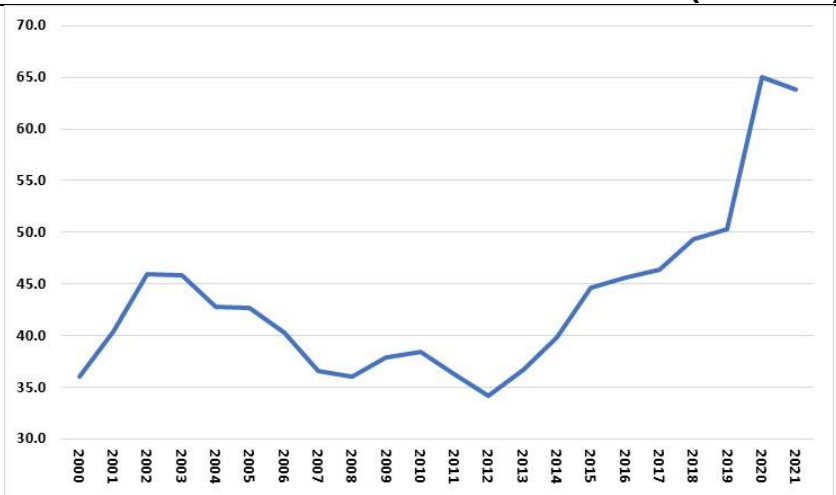


Gráfico A-2: Evolución del Saldo de Deuda Pública del GNC y el déficit primario (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos Espitia (2022).

Gráfico A-3: Evolución del Saldo de Deuda Pública del GNC (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos Espitia (2022).

B. Anexo: histórico de reformas tributarias en Colombia (1986-2020)

Tabla B-1: Reformas tributarias, mecanismos y contenidos por período ministerial/presidencial.				
PRESIDENTE	**MINHACIENDA**	**NORMA**	**MECANISMOS**	**MODIFICACIONES**
Virgilio Barco	César Gaviria	Ley 75 de 1986	**Velo técnico:** Gaviria es economista de los Andes, fiel creyente y ejecutor de la apertura económica. **Puerta giratoria:** Barco fue representante del Banco Mundial en Colombia.	Creación del estatuto tributario.
		Ley 43 de 1987		

	Luis F. Alarcón	Decreto 624 de 1989	**Puerta giratoria:** Alarcón, luego de ser ministro, fue presidente de Suramericana y Éxito.	
César Gaviria	Rudolf Hommes	Ley 49 de 1990	**Puerta giratoria:** Hommes, luego de ser ministro y rector de los Andes, se convierte en socio fundador de una banca de inversiones.	**Indirectos**: Aumento base y tárifa del IVA. **Directos**: reducción contribuyentes renta.
		Ley 6 de 1992		**Indirectos:** Aumento base y tárifa del IVA. **Directos:** elimina impuesto al patrimonio.
Ernesto Samper	Guillermo Perry	Ley 223 de 1995	**Puerta giratoria (con velo técnico):** después de pasar por varios cargos en el gobierno, incluyendo el de ministro de Hacienda, trabajó para el Banco Mundial y Fedesarrollo, luego de	**Indirectos:** Aumento tarifa IVA y creación impuesto a la gasolina.**Directos:** Aumento tarifa impuesto a la renta.

			renunciar por el proceso 8000 **(financiación de campañas).**	
Andrés Pastrana	Juan C. Restrepo	Ley 488 de 1998	**Puerta giratoria:** ha sido ministro de tres presidentes diferentes y recientemente negociador de paz en La Habana.	**Indirectos:** baja tarifa de IVA pero crea el 2x1000 (temporal).
	Juan M. Santos	Ley 633 del 2000	**Campaña mediática:** la familia del ministro de hacienda, Santos, ha estado siempre ligada a los medios de comunicación. Su tio abuelo fue director de "El Tiempo".	**Indirectos:** se vuelve a subir la tasa del IVA Y el 2x1000 ahora es 3x1000 y permanente.

Álvaro Uribe	Roberto Junguito	Ley 788 de 2002	**Puerta giratoria (con velo técnico):** antes de ser ministro, Junguito fue directos del Fondo Monetario Internacional, así como de Fedesarrollo. Actualmente, es presidente de Fasecolda.	**Indirectos:** amplía base y tarifa IVA. **Directos:** nuevas rentas exentas.
	Alberto Carrasquilla	Ley 863 de 2003	**Puerta giratoria (con velo técnico):** Luego de ser ministro pasa a ser socio de Konfigura Capital y continúa después en cargos en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Actualmente,	**Indirectos:** aumenta tarifa de exentos IVA y aumento del 3x1000 a 4x1000. **Directos:** crea impuesto al patrimonio y deducción por inversión del 30%.
		Ley 1111 de 2006		**Indirectos:** aumento tarifa IVA algunos bienes. **Directos:** elimina sobretasa e impuesto a remesas, reduce la tarifa de renta de personas jurídicas y aumenta la

			es ministro de hacienda de nuevo.	deducción por inversión.
	Óscar I. Zuluaga	Ley 1370 de 2009	**Puertas giratorias:** Zuluaga perteneció a la junta directiva de FENALCO. **Financiación de campañas:** Aunque no se tenían datos de financiación para la campaña presidencial de Uribe, Zuluaga fue candidato en 2014 con financiación del grupo Odebrecht.	**Directos:** establece impuesto al patrimonio a partir de 2011 (cuando finaliza el período de Uribe) y reduce deducción por inversiones.
Juan M. Santos	Juan C. Echeverry	Ley 1430 de 2010	**Puertas giratorias (con velo técnico):** Echeverry fue consultor del BID y presidente de Ecopetrol.	**Indirectos:** fiscalización de la DIAN al recaudo del IVA. **Directos:** elimina progresivamente el 4x1000 y la deducción por inversión.

	Mauricio Cárdenas	Ley 1607 de 2012	**Velo técnico:** Cárdenas fue director de Fedesarrollo. **Financiación de campañas:** Juan Manuel Santos se hace reeelegir como presidente con presunta participación de dineros de Odebrecht.	**Indirectos:** exclusión de algunos bienes susceptibles de pagar IVA. **Directos:** crean el CREE.
		Ley 1739 de 2014		**Indirectos:** mantuvo el 4x1000. **Directos:** crea el impuesto a la riqueza.
		Ley 1809 de 2016		**Indirectos:** aumento de tres puntos porcentuales en la tarifa del IVA. **Directos:** disminuye la tarifa del impuesto a la renta.
Iván Duque	Alberto Carrasquilla	Ley 1943 de 2018	**Financiación campaña:** de los 220 donantes a su campaña, 118 tienen relación con importantes empresas del país.	**Indirectos:** pretendía gravar la canasta familiar. **Directos:** reduce base de impuesto a patrimonio y tarifa de impuesto a la renta.
		Ley 2010 de 2019		Cuando la Corte Constitucional declara inexequible la reforma anterior, se introduce ésta con los mismos cambios e incluso más

				incentivos para las empresas.
	José Manuel Restrepo	Ley 2155 de 2021	**Puerta giratoria:** ex Ministro de Comercio, Industria y Turismo de Iván Duque.	**Indirectos:** No se tocan, debido al estallido social. D**irectos:** sobretasa al sector financiero. **Modificación de la regla fiscal.**
Fuente: elaboración propia con información de fuentes citadas en el capítulo 3.2.				

Bibliografía

- Ahumada, C., 1998, “El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana”, El Áncora Editores.
- Alvaredo, F. & Londoño, J., 2014, “Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia 1993-2010”, Universidad Externado de Colombia.
- Bobbio, N., 1995, “Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política”, Editorial Taurus.
- Borda, S., 2020, “A parar para avanzar”, Editorial Planeta Colombiana.
- Borón, A., 2003, “Estado, capitalismo y democracia en América Latina”, CLACSO.
- Borón, A., 2020, “La pandemia y el fin de la era neoliberal”; CLACSO.
- Bourdieu, P., 2001, “Las estructuras sociales de la economía”, Ediciones Manantial.
- Boushey, H., Bradford, J. & Steinbaum, M., 2018, “Debatiendo con Piketty. La agenda para la economía y la desigualdad”, Ediciones Deusto.
- Bushnell, D., 2007, “Colombia. Una nación a pesar de sí misma”, Editorial Planeta Colombiana.
- Cañete, R., 2018, “Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)”, CLACSO-OXFAM.
- Castaño, J., 2020, “Las cláusulas de disciplina fiscal en las constituciones del Estado social de derecho. La sostenibilidad fiscal en Colombia y el principio de estabilidad presupuestaria en España”, Universidad Externado de Colombia.
- Celis, D., 2019, “Corte Constitucional y políticas públicas. Una aproximación teórica”, Universidad Externado de Colombia.
- CLACSO, 2021, Diploma Superior en Economía Política, “clase 1”.
- Constitución Política de Colombia. Artículos 1°, 2°, 113, 334, 339, 346, 363.
- Corredor, J. & Morris, M., 2020, “La desigualdad pandémica. Relatos de la sociedad civil del Sur Global”, Colección Dejusticia.

- Corte Constitucional de Colombia, 1993, Sentencia C-549.
- Corte Constitucional de Colombia, 1996, Sentencia C-690.
- Corte Constitucional de Colombia, 1997, Sentencia C-252.
- Corte Constitucional de Colombia, 2012, Sentencia C-288.
- Corte Constitucional de Colombia, 2013, Sentencia C-833.
- Corte Constitucional de Colombia, 2015, Sentencia C-668.
- Corte Constitucional de Colombia, 2015, Sentencia C-743.
- Corte Constitucional de Colombia, 2016, Sentencia C-209.
- Corte Constitucional de Colombia, 2016, Sentencia C-388.
- Corte Constitucional de Colombia, 2016, Sentencia T-622.
- Corte Constitucional de Colombia, 2017, Sentencia C-220.
- Corte Constitucional de Colombia, 2019, Sentencia C-110.
- De Sousa, B., 2013, “Derechos humanos, democracia y desarrollo”, Colección Dejusticia.
- Dubet, F., 2011, “Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades”, Siglo Veintiuno Editores.
- Espitia, J. & Garay, L., 2019, “Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial”, Ediciones Desde Abajo.
- Espitia, J., Garay, L., Newmann, V., Uprimny, R. et al., 2020, “Acción pública de inconstitucionalidad contra la integralidad del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario, y las normas que lo modifican”.
- Estrada, J., 2005, “Élites intelectuales y producción de política económica en Colombia”, Universidad Nacional de Colombia.
- Fergusson, L. & Querubín, P., 2018, “Economía política de la política económica”, Ediciones Uniandes.
- Filippini, F. & Zuleta, H., 2016, “Inestabilidad tributaria y crecimiento económico en Colombia”, Documentos CEDE, Universidad de los Andes.
- Fraser, N., 1997, “La justicia social en la época de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, Universidad de los Andes.
- Galeano, E., 2015, “Las venas abiertas de América Latina”, Siglo Veintiuno Editores.

- Gambina, J., 2016, “Marx y la enseñanza de la economía política”, Revista Periferias.
- Garay, L., 2008, “La captura y reconfiguración cooptada del Estado colombiano”, Grupo Método.
- García, L., 2017, “La economía colombiana y la economía mundial 1950-2017”, Pontificia Universidad Javeriana.
- Gramsci, A., 2022, “La hegemonía de los excluidos. Materiales para una vida auténtica”, Malpaso Ediciones.
- Harvey, D., 2020, “Política anticapitalista en tiempos de Covid-19”, Jacobin Revista.
- Holmes, S. & Sunstein, C., 2011, “El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos”, Siglo Veintiuno Editores.
- Kicillof, A., 2019, “De Smith a Keynes. Siete lecciones de historia del pensamiento económico”, Siglo Veintiuno Editores.
- Klein, N., 2007, “La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre”, Editorial Planeta.
- Klein, N., 2015, “Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima”, Editorial Planeta Colombiana.
- Krugman, P., 2020, “Contra los zombis. Economía, política y la lucha por un futuro mejor”, Editorial Planeta Colombiana.
- Langford, M., Rodríguez, C. & Rossi, J., 2017, “La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento”, Colección Dejusticia.
- Lora, E., 2019, “Economía esencial de Colombia”, Penguin Random House Grupo Editorial.
- Malamud, A., 2006, “Estado”, Emecé Editores.
- Marx, K., 1867, “El Capital. Crítica de la economía política”, Fondo de Cultura Económica.
- Mazzucato, M., 2019, “El valor de las cosas. Quién produce, y quién gana en la economía global”, Taurus.
- Mazzucato, M., 2022, “Misión Economía. Una guía para cambiar el capitalismo”, Taurus.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022, Proyecto de Ley 118 de 2022, “Reforma tributaria para la igualdad y la justicia social”.
- Mora, A., 2015, “Veinticinco años de crisis fiscal en Colombia (1990-2014). Acumulación, confianza y legitimidad en el orden neoliberal”.
- Mora, A., 2019, “La exclusión y la desigualdad. Transformaciones desde la política social”, Universidad Nacional de Colombia.
- Mora, A., sin publicar, “Crisis fiscal y Constitución Política de 1991: una mirada a los límites de la construcción del orden liberal en Colombia”.
- Musgrave, R., 1959, “Teoría múltiple de la Hacienda Pública”, Mcgraw-Hill.
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2018, “Guía ciudadana a la tributación y el gasto del Estado colombiano”, Pontificia Universidad Javeriana.
- Ocampo, J., 2008, “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”, Revista Nueva Sociedad.
- OCDE, DIAN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021, “Informe de la comisión de expertos en beneficios tributarios”.
- Ospina, W., 2013, “Pa que se acabe la vaina”, Editorial Planeta Colombiana.
- Petro, G., 2022, Discurso de posesión: 7 de agosto de 2022.
- Piketty, T., 2014, “El capital en el siglo XXI”, Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T., 2019, “Capital e Ideología”, Editorial Planeta Colombiana.
- Piketty, T., 2022, “Una breve historia de la igualdad”, Editorial Planeta Colombiana.
- Puello-Socarrás, J., 2013, “Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013)”, Editora Oikos.
- Puello-Socarrás, J., 2015, "Neoliberalismo, Antineoliberalismo y Nuevo neoliberalismo. Episodios y trayectorias económico-políticas suramericanas (1973-2015)”, CLACSO.
- Rawls, J., 1971, “Teoría de la justicia”, Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo, J., 2020, “Hacienda Pública”, Universidad Externado de Colombia.
- Revéiz, É., 2021, “La desigualdad y la captura del Estado. Las fuerzas políticas y económicas que activan y mitigan la desigualdad”, Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

- Roth, A., 2006, “Discurso sin compromiso. La política de derechos humanos en Colombia”, Ediciones Aurora.
- Roth, A., 2010, “Enfoques para el análisis de políticas públicas”, Universidad Nacional de Colombia.
- Saez & Zucman, 2021, “El triunfo de la injusticia. Cómo los ricos eluden impuestos y cómo hacerles pagar”, Penguin Random House Grupo Editorial.
- Sandel, M., 2011, “Justicia ¿hacemos lo que debemos?”, Penguin Random House Grupo Editorial.
- Sandel, M., 2021, “La tiranía del mérito ¿qué ha sido del bien común?”, Penguin Random House Grupo Editorial.
- Sen, A., 1995, “Nuevo examen de la desigualdad”, Alianza Editorial.
- Sen, A., 2001, “La desigualdad económica”, Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A., 2014, “La idea de la justicia”, Penguin Random House Grupo Editorial.
- Smith, A., 1759, “La teoría de los sentimientos morales”, Alianza Editorial.
- Smith A., 1776, “La riqueza de las naciones”, Editorial Skla.
- Stiglitz, J., 2000, “La economía del sector público”, Antonio Bosch Editor.
- Stiglitz, J., 2012, “El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita”, Editorial Taurus.
- Stiglitz, J., 2020, “Capitalismo progresista. La respuesta a la era del malestar”, Penguin Random House Grupo Editorial.
- Therborn, G., 2015, “Los campos de exterminio de la desigualdad”, Fondo de Cultura Económica.
- Van Parijs, P., 2003, “¿Qué es una Nación justa, un mundo justo, una empresa justa?”, Instituto Popular de Capacitación.
- Zizek, S., 2020, “¡PANDEMIA! El Covid-19 sacude al mundo”, Centro de Estudios de Orientación Psicoanalítica.