

---

**LA POLÍTICA FISCAL  
Y LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS  
DE LOS SUBSIDIOS Y DE LOS  
IMPUESTOS EN COLOMBIA**

---

Jorge Iván González

Profesor Universidad Nacional, Consultor de la Misión Social.

## **Resumen**

Jorge Iván González. "La política fiscal y los efectos redistributivos de los subsidios y de los impuestos en Colombia", *Cuadernos de Economía*, v. XV, n. 25, Bogotá, 1996, páginas 69-84.

*La relación entre el efecto redistributivo de los subsidios y el efecto redistributivo de los impuestos es cercana a cinco. A partir de esta constatación empírica, el presente artículo propone dos reflexiones. La primera tiene que ver con la clara aversión de la sociedad colombiana a desbaratar el ingreso a través de los impuestos; la segunda, con la fragilidad de las finanzas públicas. La débil progresiva del régimen tributario colombiano es censurable porque, además de su escaso efecto redistributivo, atenta contra la estabilidad financiera del Estado: en vez de recurrir a los impuestos, el aumento creciente del gasto público se ha financiado mediante crédito.*

## **Abstract**

Jorge Iván González. "Fiscal Policy and the Redistributive Effects of Subsidies and Taxes in Colombia", *Cuadernos de Economía*, v. XV, n. 25, Bogotá, 1996, pages 69-84.

*The relationship between the redistributive effect of subsidies and the redistributive effect of taxes is close to five. Based on this empirical verification, this article proposes two reflections. The first is concerned with the clear aversion of Colombian society to let go of income through taxation; the second, with the fragility of public finance. The weak progressivity of the Colombian tax regime should be condemned because, besides its poor redistributive effect, it works against the financial stability of the State: instead of turning to taxation, the increasing growth of public spending has been financed through credit.*

En los últimos años, las políticas distributivas del gobierno colombiano han privilegiado el gasto público y descuidado el régimen impositivo. Por el lado del gasto, los programas ‘focalizados’ se han propuesto como la alternativa óptima. Desde la perspectiva neoclásica se considera que, a diferencia de las acciones de carácter universal, los programas focalizados son Pareto-eficientes. El argumento neoclásico parte de la idea de que la focalización respeta la lógica del mercado, permitiendo que el beneficiario del subsidio escoja la institución que considere más apropiada. Olvida, de entrada, que el mercado no conduce necesariamente a situaciones Pareto-eficientes y que en condiciones de competencia imperfecta, sobre todo cuando la información es asimétrica, los equilibrios de Nash no son Pareto-eficientes.

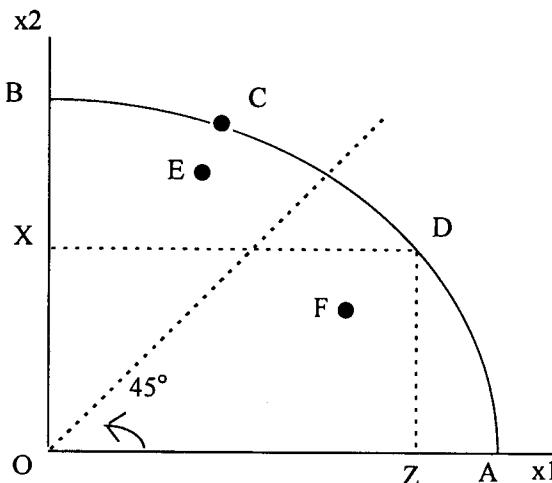
Además de que no tienen por qué conducir a condiciones Pareto-eficientes, los programas focalizados tampoco garantizan la equidad. Reconociendo la necesidad de enfatizar el lado de la demanda en el caso de ciertos programas sociales, este artículo muestra que el impacto distributivo de la focalización dependerá, en gran medida, de que la sociedad defina los criterios de equidad de su “escogencia constitucional” [Buchanan 1975]. Esta opción es inevitable porque el mercado no es suficiente para elegir entre las distribuciones eficientes, ya que “es necesario otro principio, digamos un principio de la justicia” [Rawls 1971, 90].<sup>1</sup> En el aspecto distributivo el problema central no radica en que el programa sea universal o focalizado, sino en el grado de aversión de la sociedad a la inequidad.

---

1 “Por supuesto se reconoció, en forma más explícita quizá por Bergson [1938], que la eficiencia de Pareto no implica una justicia distributiva. La asignación de los recursos podría ser eficiente en el sentido de Pareto y producir sin embargo enorme riqueza para algunos y enorme pobreza para otros” [Arrow 1972, 158].

La eficacia corresponde al principio de Pareto, que Rawls explica así: una provisión fija de bienes debe distribuirse entre dos personas  $x_1$  y  $x_2$  (gráfica 1). AB es una curva que indica que ninguna de las dos personas puede mejorar su situación. Cada punto de la línea cumple con el principio de Pareto: no existe una redistribución tal que mejore a alguna persona sin empeorar a otra. Estos puntos son eficaces en el sentido paretiano, pero no involucran ningún principio de justicia. Incluso los puntos extremos (A y B) son Pareto eficientes. Para poder escoger entre todas las distribuciones posibles es indispensable que exista una elección de carácter normativo.

GRÁFICA 1  
EFICIENCIA Y EQUIDAD



La diagonal de  $45^\circ$  indica el lugar de la distribución equitativa. El punto F no es eficiente en el sentido de Pareto, pero es más justo que el punto C que sí es Pareto eficiente [Rawls 1971].

En la gráfica 1, el punto F, que no es eficaz, sería preferible desde el punto de vista de la justicia como imparcialidad al punto C que siendo eficaz es injusto.

[...] en la justicia como imparcialidad, los principios de la justicia tienen prioridad a las consideraciones de eficacia y, por tanto, hablando en términos generales, los puntos interiores que representan distribuciones justas serán generalmente preferidos a los puntos eficaces que representan distribuciones injustas [Rawls 1971, 91].

Entre las conclusiones que se derivan del estudio realizado por la Contraloría General de la República [CGR 1995] sobre el impacto que tiene

la gestión fiscal del Estado colombiano en la equidad,<sup>2</sup> quisiera destacar la alta relación que existe entre el efecto redistributivo de los subsidios (ER<sub>S</sub>) y el efecto redistributivo de los impuestos (ER<sub>T</sub>). El valor es de 4.6 cuando la estimación se hace a partir de los hogares y de 5 cuando se parte de las personas.<sup>3</sup>

El subsidio (S) es la diferencia entre el costo (C) y el precio o tarifa (P).

$$S = C - P \quad [1]$$

El efecto redistributivo total (ER) resulta de comparar el coeficiente de Gini del ingreso primario con el coeficiente de Gini del ingreso primario neto de subsidios y de impuestos.

$$ER = G_{YP} - G_{(YP-T+S)} \quad [2]$$

$G_{YP}$  es el Gini del ingreso primario.  $G_{(YP-T+S)}$  es el Gini del ingreso neto ( $G_{YN}$ ). El ingreso neto es igual al ingreso primario (YP), menos los impuestos (T), más los subsidios (S).

Después de la intervención del Estado a través de los impuestos y los subsidios, el coeficiente de Gini de los hogares pasó de 0.46585 ( $G_{YP}$ ) a 0.41781 ( $G_{YN}$ ) y el de las personas de 0.52854 ( $G_{YP}$ ) a 0.48299 ( $G_{YN}$ ).

2 El autor hizo parte del grupo de consultores que trabajó con funcionarios de la Contraloría General de la República (CGR) en la concepción y puesta en práctica de la encuesta de hogares realizada por la CGR y el Cenac, con el fin de medir el impacto de la gestión fiscal en la equidad. Entre mayo y junio de 1994 se entrevistaron 25.000 hogares. El cubrimiento fue nacional (urbano y rural). Agradezco los comentarios de Jorge Vivas, Hernando Gómez, Luis Fernando Medina, Oscar Fresneda, Adolfo Cortés, Marco Fidel Suárez, Lida Ruiz, José Enrique Contreras y Jaime Arregocés.

3 El enfoque teórico y los detalles del ejercicio técnico pueden consultarse en CGR [1994, 1995]. En las preguntas a las familias se incluyeron los siguientes programas: educación (preescolar, primaria, secundaria, superior, ayudas, becas y crédito), capacitación (Sena y otros), programas rurales (economía campesina, adjudicaciones del Incora, préstamos de la Caja Agraria, bancos Cafetero y Popular, otros bancos, UMATAS), asistencia al menor (Fami, HCB, Caip, guarderías, restaurantes escolares y refrigerio), servicios públicos domiciliarios (acueducto, energía eléctrica, teléfono, gas por tubería), salud (salud y seguridad social, cajas de compensación, vacunación, subsidio familiar, consulta, hospitalización), vivienda (crédito a la vivienda, subsidios). Además, se indagó por los impuestos directos e indirectos que pagan los miembros del hogar. El estudio estimó el subsidio de todos los programas del Estado que llegan directamente a las familias y que admiten juicios de equidad [CGR 1994]. Se deja por fuera aquella parte del gasto público que no entra en la contabilidad de costos.

El ER se descompone en el  $ER_S$  y el  $ER_T$ . Las relaciones correspondientes a los hogares y a las personas son:

$$ER \approx ER_S + ER_T \approx (G_{YP} - G_{(YP+S)}) + (G_{YP} - G_{(YP-T)}) \approx 0.04804 \quad [3]$$

El valor del indicador  $ER_S/ER_T$  es

$$ER_S/ER_T = 0.03743 / 0.00815 \approx 4.6 \quad [4]$$

En el caso de las personas,

$$ER \approx ER_S + ER_T \approx (G_{YP} - G_{(YP+S)}) + (G_{YP} - G_{(YP-T)}) \approx 0.04555 \quad [5]$$

Y la relación entre los efectos redistributivos sube a 5,

$$ER_S/ER_T = 0.03582 / 0.00722 \approx 5 \quad [6]$$

El cálculo basado en las personas (expresión 6) da una idea más precisa de la equidad que la estimación realizada a partir de los hogares (expresión 4). Como el promedio de personas de los hogares pobres es mayor que el de los hogares de ingresos altos, las estimaciones por hogar subestiman la concentración del ingreso. El Gini de la distribución del ingreso primario ( $G_{YP}$ ) es mayor cuando se refiere a las personas (0.52854) que cuando involucra los hogares (0.46585).

El indicador  $ER_S/ER_T$  es relevante por las siguientes razones:

1. Permite evaluar el impacto *neto* de la gestión del Estado sobre la equidad porque incorpora la acción del Estado, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos.
2. Considera explícitamente los costos en la cuantificación del subsidio.<sup>4</sup> La mayoría de los estudios suelen hacer estimaciones a partir del gasto y no del costo.
3. Refleja una situación estructural. La relación 5/1 ( $ER_S/ER_T$ ) da una idea de la forma como los subsidios y los impuestos interactúan en el mediano plazo y en el largo plazo.

La relación 5/1 ayuda a comprender el entramado de las finanzas públicas colombianas y las opciones que los últimos gobiernos han tomado en el campo de la equidad. Propongo las siguientes hipótesis de trabajo:

1. El efecto redistributivo de los subsidios quintuplica el efecto redistributivo de los tributos porque el Estado colombiano es políticamente

---

<sup>4</sup> Los costos se calcularon por fuera de la encuesta. El estudio de costos cubrió los programas enumerados en la nota anterior. En ciertos programas, como el de servicios públicos domiciliarios, se estimaron costos por regiones.

débil para distribuir el ingreso vía impuestos. La opción preferencial por los subsidios se ha convertido en una forma de legitimación del Estado en su lucha contra la pobreza.

2. El bajo impacto distributivo de los tributos se explica porque los impuestos directos tienen una progresividad débil y los impuestos indirectos son regresivos.

3. Los subsidios, tanto de los programas de cobertura universal como de los programas focalizados, han sido insuficientes para mejorar la distribución del ingreso.

4. El impacto distributivo de los programas focalizados ha sido menor que el de los programas de cobertura universal.

Lautier considera que la naturaleza de los Estados latinoamericanos debe buscarse en la forma como éstos regulan la pobreza.

La intervención sobre la pobreza y sobre los pobres, determina ampliamente la forma, los modos de legitimación y la reproducción del Estado, lo que significa, entonces, que la 'erradicación' de la pobreza no pasa de ser un eslogan [Lautier 1994, 2].

Si la regulación de la pobreza se concibe desde una perspectiva amplia, que también incluya las gestiones monetaria y financiera, la aproximación de Lautier explicita el carácter político de la pobreza.<sup>5</sup> La gestión de la pobreza se realiza de tal manera que no modifique la distribución de la riqueza más allá de los límites permitidos por los grupos dominantes, que aceptan la lucha contra la pobreza siempre y cuando ello no afecte las dotaciones iniciales en el lenguaje de Wicksell.<sup>6</sup> Es posible conseguir las "metas blandas del bienestar social"<sup>7</sup> de que habla Kaztman, sin necesidad de modificar las dotaciones iniciales.<sup>8</sup>

5 “El que la pobreza dejara de ser un problema abordable de modo exclusivo por el instrumento tecnocrático de los gobiernos y exigiera consideraciones políticas estructurales sobre la distribución social de la riqueza, le abriría las puertas a reconsideraciones sobre la crisis social y sus vínculos con el Estado y con el fenómeno de la pobreza” [Ramírez 1993, 20].

6 La disminución de la pobreza no implica una mejor distribución del ingreso. De la misma manera, los logros alcanzados en el campo de la equidad no tienen que traducirse en una menor pobreza.

7 Esas ‘metas blandas’ son la disminución de las tasas de mortalidad infantil y de analfabetismo, y el aumento de la esperanza de vida y de la escolaridad básica.

8 Al no amenazar los factores que determinan la distribución del patrimonio y de los ingresos ni las bases de la estratificación social, las “metas blandas pueden generar un consenso favorable en sectores muy diversos” y obtener un “alto poder de convocatoria nacional o internacional” [Kaztman 1989].

En lo que respecta a la equidad y a la pobreza, Colombia tiene tres características:

1. Estabilidad del coeficiente de Gini (en promedio ha oscilado entre 0.45 y 0.46, cuadro 1).
2. Disminución de la pobreza por “necesidades básicas insatisfechas” (NBI).
3. Leve reducción del porcentaje de pobreza por “línea de pobreza” (LP).

Los cuadros 1 y 2 dan una idea de la evolución de dichos indicadores. Estas tres características son compatibles con la mayor importancia relativa del efecto redistributivo de los subsidios.

**CUADRO 1  
COEFICIENTES DE GINI**

	Gyp Hogar	Fuente
1978	0.49	Presidencia-DNP [1995]
1988	0.45	Lasso, Moreno [1993]
1992	0.47	UDS, DNP [1992]
1992	0.43	Lasso, Moreno [1993]
1992	0.44	Vélez [1994]
1994	0.46	CGR [1995]

Aunque el coeficiente de Gini disminuye con la acción del Estado, especialmente con los subsidios, no se observa una reducción sistemática a lo largo del tiempo. Esto indica que el *shock* redistributivo tiene un impacto de corto plazo. La acción redistributiva del Estado es contrarrestada inmediatamente por otras fuerzas que tienden a la concentración del ingreso. El resultado final es un coeficiente de Gini estable. Esta dinámica muestra que el mayor peso de ER<sub>S</sub> no es suficiente para generar un proceso endógeno que disminuya de manera sistemática la concentración del ingreso. Para que haya avances significativos en la equidad es necesario aumentar el ER<sub>T</sub>. La modificación de la estructura tributaria tiene costos políticos muy altos que los gobiernos colombianos no han estado dispuestos a asumir.

La relación 5/1 no tiene la fuerza necesaria para golpear la concentración del ingreso, pero sí ha contribuido a mejorar los indicadores de

pobreza. La pobreza por NBI ha disminuido en términos absolutos y relativos (cuadro 2). La pobreza por LP ha bajado en términos relativos pero sigue aumentando en números absolutos.

El indicador NBI le da mucha importancia a la vivienda y a los servicios asociados.<sup>9</sup> Además del gasto público, la caída de la tasa de fecundidad, la migración rural urbana y el impulso dado a la construcción a partir de los años setenta, también ayudan a explicar la disminución de la pobreza por NBI.

**CUADRO 2**  
**EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES DE POBREZA SEGÚN NBI Y LP**  
**TOTAL NACIONAL**  
Miles

Año	Población	Personas en pobreza			
		Por NBI		Por Ingresos	
		Personas	%	Personas	%
1973	22.915	16.086	70.2		
1978	25.497			14.355	56.3
1985	29.481	13.443	45.6		54.8
1992	33.392			17.898	53.6
1993	33.951	10.932	32.2		

Fuente: Fresneda [1995, 5].

Desde la reforma del Estado de 1968, se vienen creando normas que obligan a los gobiernos a destinar un monto de los recursos a los programas sociales, especialmente a la educación y a la salud. Este régimen de transferencias atadas y sin contrapartida se ha mantenido a pesar de que diversos estudios de gasto público han aconsejado reducir al máximo las rentas con destinación específica.<sup>10</sup>

9 Los componentes del indicador NBI son: materiales inadecuados de la vivienda, hacinamiento crítico, carencia de servicios básicos, alta dependencia económica e inasistencia escolar. Cuando un hogar tiene una NBI se considera como pobre. Cuando tiene dos o más carencias se considera que vive en la miseria.

10 Bird y Wiesner [1982], Comisión del Gasto [1987], Wiesner [1992].

En contra las recomendaciones de los teóricos del *public choice*, la ley 60 del 93, que regula las transferencias de la nación hacia los departamentos y municipios, incrementó las transferencias con destinación específica. Desde el punto de vista del combate a la pobreza, estas normas legales tienen la ventaja de que protegen el gasto social de los vaivenes de la coyuntura fiscal. La pobreza por LP está más ligada a la equidad que la pobreza por NBI. Si no hay avances en la equidad es muy difícil que disminuya la pobreza por LP.

La administración del presidente Gaviria (1990-1994) decidió dar prioridad a los programas sociales focalizados, al mismo tiempo que ponía en tela de juicio los programas de cobertura universal. Este cambio de perspectiva puede ir en detrimento de la equidad. Tal y como se ha realizado en el pasado, el subsidio de los programas focalizados ha tenido un efecto redistributivo mucho menor que el de los programas de cobertura universal. El efecto redistributivo de los subsidios destinados a educación primaria y secundaria equivale al 34.16 por ciento del efecto redistributivo del total de subsidios, mientras que el efecto redistributivo de los programas focalizados apenas representa el 8.44 por ciento del efecto redistributivo del total de subsidios. Frente a los programas de cobertura universal, la política de focalización ha tenido un impacto muy débil sobre la equidad.

Los cuadrantes de la gráfica 2 relacionan el efecto redistributivo de los subsidios ( $ER_S$ ), el efecto redistributivo de los impuestos ( $ER_T$ ), el ingreso agregado ( $Y$ ) y el gasto público ( $G$ ).

El primer cuadrante (I) describe la expresión 6.

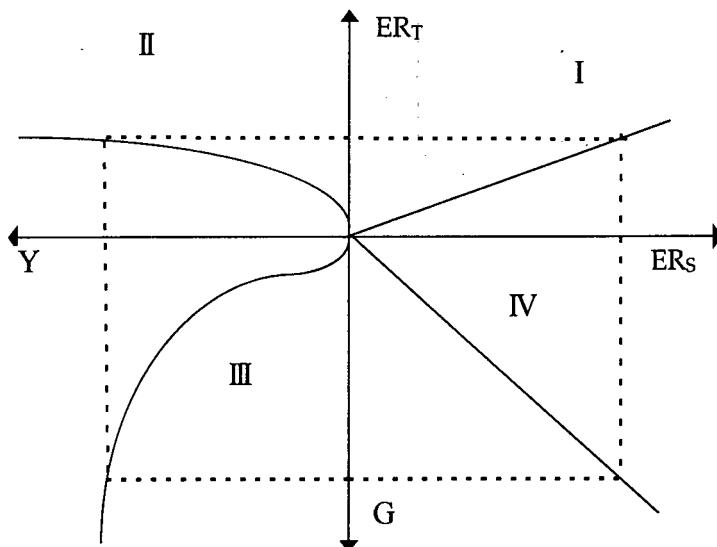
$$ER_T = \frac{1}{5} ER_S \quad [7]$$

La pendiente de la curva es  $1/5$ . El efecto redistributivo de los impuestos es la quinta parte del efecto redistributivo de los subsidios.

El cuadrante II relaciona el efecto redistributivo de los impuestos ( $ERT$ ) con el ingreso ( $Y$ ). El efecto redistributivo del impuesto depende de la progresividad del tributo. No todo impuesto progresivo es redistributivo, pero para que haya redistribución sí se requiere que el impuesto sea progresivo [Lambert y Pfähler 1992].

La progresividad del impuesto puede ser 'débil' o 'fuerte'. La progresividad es débil cuando la tarifa crece con el nivel de ingreso pero a un ritmo cada vez menor. La progresividad es fuerte si la tarifa crece con el ingreso y, además, si los aumentos marginales son crecientes.

**GRÁFICA 2**  
**DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES INTERACCIONES**  
**QUE SE DESPRENDEN DEL INDICADOR  $ER_S/ER_T$**



En todos los cuadrantes los signos son positivos. Los valores aumentan a partir del centro.

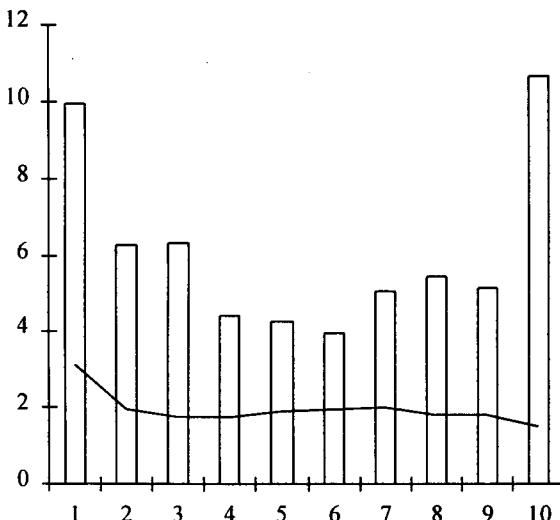
El cuadrante I muestra la relación entre el efecto redistributivo de los subsidios ( $ER_S$ ) y de los impuestos ( $ER_T$ ). El cuadrante II presenta la relación entre el efecto redistributivo de los impuestos ( $ER_T$ ) y el ingreso agregado ( $Y$ ). El cuadrante III describe la relación entre el ingreso ( $Y$ ) y el gasto público ( $G$ ). Finalmente, el cuadrante IV muestra la relación entre el efecto redistributivo de los subsidios ( $ER_S$ ) y el gasto público ( $G$ ).

$$ER_T = f(Y) \quad [8]$$

Si  $f' > 0$  y  $f'' < 0$ , como se observa en el cuadrante II de la gráfica, el régimen tributario tiene una progresividad débil. Esta es la situación que se presenta en Colombia. El sistema impositivo tendría una progresividad fuerte si  $f' > 0$  y  $f'' > 0$ .

La gráfica 3 ofrece una excelente descripción del régimen tributario colombiano. Los impuestos *directos* son claramente regresivos entre los deciles 1 y 6. A partir de allí comienzan a ser progresivos. Es sorprendente que los más pobres tengan una carga impositiva relativamente mayor que las familias de los deciles 7, 8 y 9. Los impuestos *indirectos* sí son claramente regresivos.

**GRÁFICA 3**  
**IMPUUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS**  
**PAGADOS POR LOS HOGARES**  
**PORCENTAJE DEL INGRESO PRIMARIO**  
**TOTAL NACIONAL (URBANO Y RURAL)**



El eje horizontal representa los deciles. Los hogares más pobres están en el decil uno y los más ricos en el decil diez.

Las barras corresponden a los impuestos directos y la línea a los impuestos indirectos.

Fuente: Encuesta de hogares, CGR-Cenac.

El Estado colombiano ha sido incapaz de modificar el panorama tan desconsolador de la gráfica 3. Su debilidad no le permite enfrentar los intereses del gran capital. Mientras que no haya transformaciones radicales en el régimen tributario, la “erradicación” de la pobreza, como dice Lautier, no pasará de ser un eslogan. El éxito político de los gobiernos colombianos radica en su capacidad de manejar, sin transformarla, una situación tan problemática como la que se deriva de la gráfica 3.

Al cotejar el escaso impacto redistributivo de los programas focalizados con los altos niveles de tributación de los más pobres, se constata que lo que se hace con una mano se borra con la otra. Se le haría un mejor servicio a la equidad si en lugar de destinar recursos a que los funcionarios busquen pobres, se ponen en práctica mecanismos que hagan más progresivo el sistema tributario.

El cuadrante III muestra que hay una relación positiva y creciente entre el gasto público y el ingreso. Esta constatación es clave para entender la

tendencia deficitaria de las finanzas públicas. El gasto sigue creciendo a pesar de los esfuerzos que han hecho los últimos gobiernos para reducirlo.<sup>11</sup> La gran paradoja es que el aumento del gasto público alcanzó niveles récord durante la administración Gaviria, la que con más ahínco defendió la no intervención.

Ante la inevitable arremetida del gasto no queda más remedio que aumentar los impuestos. Otras formas de financiación, como el crédito y la venta de activos, ya se están agotando. La discusión sobre el régimen impositivo está al orden del día en Colombia y en América Latina. El quid del asunto consiste en que los gobiernos tengan la capacidad política para sacar adelante una reforma tributaria que mejore el recaudo y que favorezca la equidad.

El cuadrante IV plantea la relación entre el efecto redistributivo de los subsidios y el gasto público. Por simplicidad, se ha dibujado una línea de 45 grados. Ello significa que ambas variables aumentan al mismo ritmo. A pesar de que este supuesto es demasiado simplificador, no vale la pena modificarlo porque un análisis detallado de la relación entre el efecto redistributivo del subsidio, el subsidio y el gasto desborda los propósitos de este ensayo. La relación subsidio/gasto es unívoca sólo si la tarifa (precio) es cero y si todo el gasto se considera como costo. Esto supone, además, que no hay mejoras en la productividad del sector público y que la estructura de costos permanece fija.

El cuadrante IV también invita a pensar en la importancia de mejorar la eficiencia de la gestión pública. Si se logra que el efecto redistributivo de los subsidios crezca a un ritmo mayor que el gasto, la equidad mejora y la presión sobre las finanzas públicas disminuye.

El Estado colombiano debe tratar de modificar la relación  $ER_S/ER_T$  de tal manera que el efecto redistributivo del impuesto aumente. La gráfica 4 describe las líneas generales de la propuesta y en ella la aversión social hacia la inequidad es más fuerte que en la gráfica 3.

La relación  $ER_S/ER_T$  del cuadrante I de la gráfica 4 es menor que la correspondiente de la gráfica 2. La gráfica 4 supone que el efecto redistributivo del impuesto aumenta.

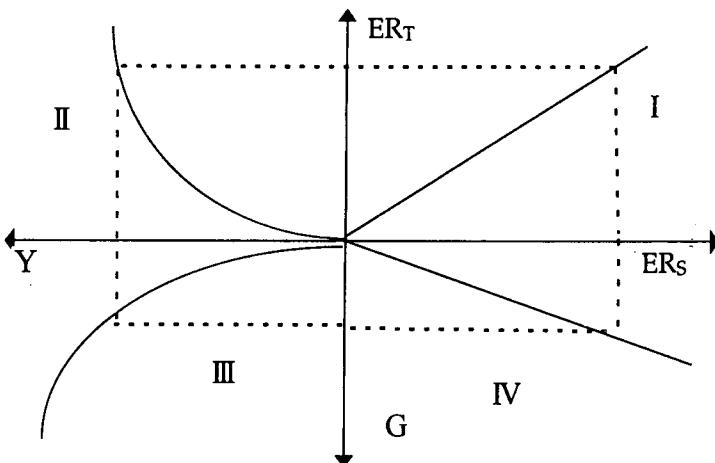
La forma de la curva del cuadrante II corresponde a un régimen tributario con progresividad fuerte ( $f' > 0$  y  $f'' > 0$ ), tal y como se explicó a propósito de la función 8.

---

11 Ha aumentado el gasto como porcentaje del Pib. Los gobiernos neoliberales no fueron capaces de desvirtuar la ley de Wagner, quien demostró que el gasto público, como porcentaje del Pib, aumenta a medida que los países se desarrollan.

GRÁFICA 4

DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES INTERACCIONES  
PROYECTADAS A PARTIR DE UN CAMBIO EN EL PESO RELATIVO  
DE LOS COMPONENTES DEL INDICADOR  $ER_S/ER_T$



En todos los cuadrantes los signos son positivos. Los valores aumentan a partir del centro.

El cuadrante III respeta la ley de Wagner pero suaviza la curva. El gasto público ( $G$ ) seguirá creciendo con el ingreso agregado ( $Y$ ), pero a un ritmo menor.

El cuadrante IV supone que hay un mejoramiento en la eficiencia del Estado o una reducción de los costos y ello hace que la dinámica del efecto redistributivo del subsidio sea mayor que el crecimiento del gasto. En tal caso, la equidad mejora y el gasto público disminuye. La distribución de parte de los recursos por capitación puede contribuir a ambos propósitos.

La propuesta de la gráfica 4 puede llevarse a cabo si el Estado tiene la fuerza política necesaria para modificar el régimen impositivo, de tal manera que éste sea más progresivo. Los impuestos progresivos tienen la ventaja de que mejoran la equidad y contribuyen a mantener la estabilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrow, Kenneth. 1972. "El equilibrio económico general: propósito, técnicas analíticas, elección colectiva", *Los premios Nobel de Economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 155-187.
- Bergson, Abram. 1938. "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics", *Quarterly Journal of Economics* 52, 310-334.
- Bird, Richard y Wiesner, Eduardo, editores. 1982. *Informe de finanzas intergubernamentales*, DNP, Bogotá.
- Buchanan, James. 1975. *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago.
- Comision del Gasto Público, CGP. 1987. "Informe final de la Comisión del Gasto Público", *Economía Colombiana*, Serie Documentos, Separata n. 12, abril, Bogotá.
- Contraloría General de la República, CGR. 1994. *Política fiscal y equidad en Colombia*, Tercer Mundo-CGR, Bogotá.
- Contraloría General de la República, CGR. 1995. "La gestión pública y su impacto sobre la equidad", *La situación de las finanzas del Estado 1994*, 4-1 a 4-28, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. 1992. *Misión de apoyo a la descentralización y la focalización de los servicios sociales*, Unidad de Desarrollo Social, Bogotá.
- Fresneda, Oscar. 1995. *Pobreza, políticas sociales y desarrollo en Colombia*, mimeo, Bogotá.
- Katzman, R. 1999. "La heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo", *Revista de la Cepal* 35.
- Lambert, P. y Pfähler, W. 1992. "Income Tax Progression and Redistributive Effect: The Influence of Changes in the Pre-Tax Income Distribution", *Public Finances* 47, 1, 1-16.
- Lasso, Francisco y Moreno, Hernando. 1993. *Perfil de pobreza para Colombia, años 1978, 1988, 1991 y 1992*, DNP, Bogotá.
- Lautier, Bruno. 1994. *Les malheureux sont les puissants de la Terre. Représentation et régulation étatiques de la pauvreté en Amérique Latine*, mimeo.
- Presidencia de la República-DNP. 1995. *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*, Bogotá.
- Ramírez, William. 1993. "Estado y crisis regional: el caso de Urabá", *Análisis Político* 20, septiembre-diciembre, 20-33.
- Rawls, John. 1971. *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

- Vélez, Carlos. 1994. "La incidencia del gasto público social en Colombia", Misión de apoyo a la descentralización y la focalización de los servicios sociales, mimeo, DNP.
- Wiesner, Eduardo, editor. 1992, *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*, Presidencia de la República-DNP, Bogotá.