
TRIBUTACIÓN Y FALTA DE LEGITIMIDAD EN COLOMBIA

Héctor F. López A.

Profesor de Historia y Teoría Económica, Escuela de Economía,
Universidad Industrial de Santander.

Resumen

López, Héctor F. "Tributación y falta de legitimidad en Colombia", Cuadernos de Economía, v. XVII, n. 28, Bogotá, 1998, páginas 149-162

El presente trabajo intenta establecer los nexos entre administración tributaria y falta de legitimidad en el contexto de la evolución socio-cultural de Colombia. Se intenta mostrar que los grandes desarreglos éticos de la nación transmigran al interior de la administración tributaria y determinan su evolución. Las prácticas de evasión y elusión de impuestos, corrupción administrativa y contrabando constituyen las principales trabas de la modernización tributaria. Las estrategias de política tendientes a erradicar estos males no encuentran un interlocutor efectivo en el dominio de la integración social; así, la síntesis tiende a darse por la vía del fraude y no por la interiorización de la ley.

Abstract

López, Héctor F. "Taxation and Lack of Legitimacy in Colombia", Cuadernos de Economía, v. XVII, n. 28, Bogotá, 1998, pages 149-162

This paper attempts to establish the links between tax administration and lack of legitimacy in the context of the socio-cultural evolution of Colombia. It tries to demonstrate that the great ethical confusions of the nation transmigrate to the inside of the tax administration and determine its evolution. The practices of tax evasion and elusion, administrative corruption, and contraband constitute the major obstacles to tributary modernization. The policy strategies which would tend to eradicate these evils don't find an effective voice in the dominion of social integration; thus, the synthesis tends to come by way of fraud and not through the internalization of the law.

RACIONALIDAD Y FALTA DE LEGITIMIDAD

Las funciones expresivas que en las sociedades de la tradición eran cumplidas por la práctica religiosa y de sumisión a un amo en la sociedad moderna pasan al diálogo entre las diversas instancias del tejido social en un proceso en que la autoridad del consenso sustituye lenta y traumáticamente a la autoridad religiosa y monárquica. La institucionalización del derecho y el establecimiento de una racionalidad asimilada al mercado tienen lugar en medio de un proceso que algunos autores han denominado de desencantamiento [Weber 1980].

El derecho moderno toma cuerpo en la conciliación de intereses privados y se despoja de su carácter sacro. Sin embargo, lo sagrado no desaparece del todo pues la validez de las normas tiene que apoyarse, en último término, en la interiorización de unos valores que permitan cumplir los preceptos establecidos en ellas. Como ha señalado Durkheim, el carácter coactivo del derecho está ligado estrechamente a la legitimidad de las regulaciones legales, y éstas sólo revisten legitimidad cuando son la expresión del interés general. Así, las sociedades modernas se caracterizan por la formación de una voluntad general formada a su vez comunicativamente y discursivamente ilustrada en el seno de una opinión pública política. La legitimación secularizada del consenso se basa, de esta manera, en un proceso de 'lingüistización', esto es, de un consenso alcanzado comunicativamente en el seno de las diferentes voces de la sociedad. La generalización de una racionalidad técnico-instrumental ocurre, de este modo, inmersa en el desarrollo de unos valores que legitiman su existencia [Habermas 1987, cap. V].

La correlación de estos dos factores en la evolución de la sociedad colombiana es precisamente la que está en cuestión debido a la permanen-

cia de una imagen del mundo asimilada aún al ámbito de lo religioso y, sobre todo, a las prácticas de saqueo y manejo patrimonialista que determinan la acción del Estado a finales del milenio. En este sentido, la independencia de España fue caricaturesca. Se desarrolló una forma sutil de servidumbre similar a la condición colonial: patrimonialismo, servilismo, autoritarismo, machismo, etc. No se establecieron gobiernos estables y democráticos y se evidenció una lucha personalista y regional por los poderes que desangró al país e impidió su desarrollo económico y social. El resultado no podía ser otro: pobreza y atraso. Y en estas condiciones la libertad fue un valor ajeno a nuestra realidad.

Las diferentes constituciones, en particular las cartas constitucionales de las décadas del 50 y 60 del siglo XIX, intentaron copiar las realidades de otras latitudes menos la nuestra: la mayoría de estas cartas políticas pescaron en la irrealidad y fueron desbordadas de muy lejos por la complejidad de los hechos históricos. Su lenguaje describe poderes independientes, una ciudadanía formada a través de las prácticas electorales, educación laica y gratuita, respeto de los derechos fundamentales etc., es decir, una realidad idealizada que nada tenía que ver con las condiciones histórico culturales del país.

Términos tales como 'legalidad', 'libertad', 'democracia', 'derecho', 'orden' y 'equidad' fueron perdiendo su significado original. Colombia no tuvo ni revolución intelectual ni revolución democrática y todos los elementos filosóficos de la constitución de 1886 que duró vigente durante más de cien años no se fundamentaron en la ilustración sino en la escolástica y en el sagrado corazón de Jesús. En una investigación rigurosa Hernando Valencia sostiene que las diferentes reformas constitucionales que ha habido en el país se inscriben en una filosofía muy curiosa: que todo cambie para que todo permanezca igual [Valencia 1987].

En estas circunstancias el lenguaje constitucional y los mismos políticos fueron perdiendo progresivamente credibilidad. Las nuevas ideas de transformación radical contenidas en el proyecto político del federalismo no dejaron de crear traumatismo en una nación asimilada a las costumbres religiosas y a las prácticas de acción social de naturaleza hispánica y católica. El resultado: una guerra civil que se extendió, no sin ciertos altibajos, hasta finalizar el siglo XIX. En ningún otro código político como en la constitución de Rionegro es tan manifiesta la creencia de transformar una realidad socio cultural con el poder de la palabra escrita. Y al no establecer una mediación entre la realidad sociocultural y económica del país frente a los objetivos de transformación acelerada, el radicalismo liberal no pudo menos que fracasar. El descalabro del movimiento radical del liberalismo se asoció también a las querellas internas entre y dentro de los Estados federales y a la crisis del mercado

mundial del tabaco, la quina y el añil que entonces generaban las principales rentas de Colombia en el mercado mundial.

La estructura socioeconómica y político-cultural que se impuso fue, finalmente, una síntesis entre elementos modernos y elementos heredados de la cultura hispánica y católica. Se configura entonces una unidad de instituciones y significaciones abigarrada, heterogénea y dinámica. Ello se expresa muy claramente en el movimiento sociopolítico que sustituyó al proyecto radical de la constitución de Rionegro: La regeneración. Se trata de un movimiento de restauración que se extiende desde el Gobierno de Núñez hasta la presidencia de Reyes en 1904. Reacciona contra el radicalismo liberal de la carta constitucional de 1863 y restaura la estructura original del proyecto bolivariano: centralismo, presidencialismo, religión oficial y proteccionismo económico.

En esta perspectiva las bases de la reforma constitucional de 1886 contrastan con las propuestas del general Mosquera: soberanía nacional, divisiones territoriales de carácter puramente administrativo, orden público al cuidado de la nación, instrucción pública nacional, religión oficial, libertad religiosa limitada, pena capital para delitos militares y atroces, un Senado que asegure la estabilidad institucional y una Cámara de Diputados que represente al pueblo, un presidente y un vicepresidente elegidos por sufragio restringido e indirecto para un período de seis años, poder ejecutivo para vetar los proyectos de ley, libre nombramiento y remoción de los agentes del ejecutivo, un poder judicial independiente y una Corte Suprema vitalicia y un poder electoral independiente [Valencia 1987, 142-143].

La regeneración se propuso modernizar al país conservando, de este modo, los fundamentos de la cultura hispánica y católica y el carácter patrimonial y autoritario del régimen de poder político. El proyecto de transformación socioeconómica de este movimiento estaba sin duda más cerca de la representación simbólica del mundo de la vida de la sociedad colombiana y ahí radica, en buena parte, su relativo éxito. La regeneración refleja desde este punto de vista la consolidación de un complejo de instituciones particulares, esto es, valores, lenguaje, orientaciones económicas y políticas, etc., que permiten al país afianzar, en última instancia, su tránsito hacia una racionalidad funcional de mercado integrando, no obstante, elementos socio-culturales propios de la representación del mundo y de las significaciones de origen colonial.

A diferencia de los países desarrollados cuya modernidad estuvo mediada por el desarrollo de una ética protestante, Colombia continuó integrada simbólicamente por una representación escolástica del mundo:

el poder temporal de la iglesia ha sabido mantener con todos los medios, desde la Inquisición, hasta el confesionario pasando por la sanción social que se infringe al 'heterodoxo' hasta el monopolio, tácito o expreso, de la educación y consiguientemente de la vida familiar, la paradójica vigencia de una estructura del 'pensar', esto es, el dogmatismo, que no han podido desarraigar los intentos difíciles de modernización que se han hecho desde el siglo XVIII hasta el presente [Gutiérrez 1992, 13].

Por esta razón, algunos autores hablan de la desarticulación entre modernización (desarrollo de una racionalidad instrumental) y modernidad (desarrollo de una racionalidad sociocultural) [Jaramillo 1994]. El resultado del encuentro de una racionalidad cognitivo-instrumental con la cultura hispánica y católica ha sido un híbrido social abigarrado donde conviven elementos míticos, hispánicos y cristianos con elementos modernos y postmodernos [Berman 1988]. Octavio Paz describe concisamente esta característica:

Las sociedades latinoamericanas son la imagen misma de la extrañeza: en ellas se yuxtaponen la contrarreforma y el liberalismo, la hacienda y la industria, el analfabeto y el literato cosmopolita, el cacique y el banquero [Paz 1983, 86].

A diferencia de los pueblos protestantes, la idea de salvación en la cultura patrimonialista y católica no mantenía ninguna relación con la dignidad del trabajo sino con una idea muy curiosa: la confesión y el perdón de los pecados. Esta idea está ligada, a su vez, a la concepción del trabajo el cual no era experimentado como una actividad que dignifica y da gracia a quien lo realiza sino todo lo contrario: humilla y degrada a la persona humana. La mentalidad de saqueo y robo instituida por la conquista, el despilfarro de la riqueza y el desarrollo de una relación negativa con el trabajo no dejarían de expresarse más tarde en una mentalidad autoritaria e intolerante y en la conformación de una ética ligada más al fraude y al enriquecimiento ilícito que al espíritu de empresa del capitalismo.

En Colombia el crecimiento económico no estuvo mediado predominantemente por la interiorización de unos valores culturales capaces de legitimar el desarrollo de una racionalidad estratégica y, menos aún, de una distribución equitativa de la riqueza. Sus características se asocian, más bien, a la violencia, el nepotismo, la corrupción, la ineficiencia y el enriquecimiento ilícito. Se trata de una unidad social de significaciones donde, como dice Robert Heilbroner, conviven campesinos indolentes, obreros indisciplinados, hombres de negocios mezquinos y funcionarios públicos rapaces [Heilbroner 1973, 41]. Como ha señalado el profesor Kalmanovitz:

La ausencia de una ética individual y de responsabilidad personal, apoyada en la razón, condujo al desarrollo de una moral formal, de apariencia, ex-

hibicionista, de 'simulación', debajo de la cual existe la 'picaresca', el cogerle a los demás y sobre todo al Estado cuanto pueda apropiarse el individuo para sí [Kalmanovitz 1989, 28-29].

El nacimiento y posterior desarrollo de la sociedad colombiana no se caracterizaron predominantemente por el respeto a las diferencias, la disciplina en el trabajo, la eficiencia del aparato burocrático y la autodeterminación tanto personal como empresarial. Sus rasgos se asociaron, más bien, a la pereza, la sumisión a un amo, una psicología servil y autoritaria muy acentuada entre los funcionarios públicos y la falta de iniciativa empresarial. La burocracia nacional se asemeja más a los personajes de Kafka que a los modelos de eficiencia pública contenidos en los textos de macroeconomía y el empresario colombiano se parece más al avaro de Molière o a la figura del tacaño de Gogol que al cuáquero alemán o al anglosajón hombre de negocios [Kalmanovitz 1991 315].

El proceso de acumulación de capital no integró como elementos activos dentro del proceso a los sectores marginados y más pobres de la población. El desarrollo económico condujo a la desilusión. La inmensa masa de la población lejos de disfrutar del bienestar experimentó, por el contrario, una creciente conciencia de privación y desarrolló una psicología de la agresión asociada a las condiciones de pobreza y a la falta de oportunidades. Para estos sectores de la población el crecimiento económico no se reflejó en unas condiciones más humanas de vida, sino en el desarrollo de una época de hostilidades, frustraciones y violencia.

El crecimiento económico actuando en un marco de una democracia restringida no se caracteriza precisamente por la armonía social y económica. La convulsión y el descontento parecen ser sus principales rasgos. El Estado no logró, en consecuencia, funcionar como garante de un consenso social capaz de resolver por las vías del derecho los diversos conflictos sociales. Colombia desarrolla entonces una dialéctica entre legitimidad y violencia que ha sido una constante en la historia desde la independencia hasta nuestros días [Palacios 1995].

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y SOCIEDAD

Las finanzas públicas y la administración tributaria no fueron ajenas a este proceso. La interpretación que dieron los legisladores en el marco de la constitución de Rionegro (1863) a la tributación fue una concepción liberal sin hacer ningún tipo de mediación frente a la cultura dogmática y escolástica y a las condiciones de atraso y pobreza en que se hallaba inmerso el país. El resultado no pudo menos que exacerbar los conflictos sociales desencadenando un clima de desestabilización y de guerra. Los federalistas acudieron, por lo demás, al expediente del endeudamiento

externo para financiar los gastos del Estado promoviendo un tipo de desarrollo inflacionario. Otro factor más de desestabilización que se sumó a su caída.

Desde 1886, en el marco del movimiento de la regeneración, se estabiliza un poco el ambiente de caos y de desorden y si bien la planificación económica revistió un carácter de mayor racionalidad la situación de guerra civil obligó a emitir al gobierno para financiar los gastos militares y de defensa. El resultado fue igualmente traumático: inflación, desestabilización y anarquía. A partir de 1903, el desarrollo económico se hace más intenso y durante la gran depresión de 1929 la industrialización toma cuerpo definitivo. El desarrollo económico no envolvió, sin embargo, a toda la población y más del 60 por ciento de las actividades continuaron revistiendo un carácter informal.

Dos acontecimientos representaron en la primera mitad del siglo XX los intentos más importantes de modernización tributaria y contribuyeron a fortalecer la débil democracia: la creación del impuesto a la renta en 1918 y la estrategia de tributación directa de la administración López Pumarejo 1934-1938. Al expirar la segunda década del siglo, la naciente industrialización permitió un cambio en la orientación de la política tributaria: a diferencia de períodos anteriores donde se acudió a medidas tales como los monopolios que gravaban bienes de consumo masivo, la emisión y el alza de las tarifas de aduana, en 1918 se propuso la creación de un tributo de naturaleza distinta: el impuesto sobre la renta.

Este hecho constituyó sin duda uno de los más decididos intentos en materia tributaria de hacer más equitativa la distribución del ingreso. La ley 56 de 1918 buscó, en este sentido, crear condiciones favorables para la reproducción simultánea del capital y de la fuerza de trabajo al introducir una estructura de la tributación celular que gravó diferencialmente las rentas según se originaran en el capital o el trabajo. Este mecanismo habría de perfeccionarse después, en 1927, cuando las autoridades económicas establecieron lo que se dio en llamar 'la tarifa progresiva y gradual' y precisaron a un tiempo el cálculo de la renta gravable distinguiendo entre renta bruta y renta líquida. Concentrar las cargas impositivas sobre los más acaudalados y disminuirlas sobre las gentes de menores ingresos permitía aumentar el bienestar en un clima de democracia [Jaramillo 1974, 67]. El establecimiento del impuesto a la renta refleja los intentos de aquellas fuerzas económico-políticas asimiladas a la racionalidad moderna que propugnaban por desarrollar la industria en un ambiente pluralista y de mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos de la población.

La ley 78 de 1935 dictada en el marco de la *revolución en marcha*, como se llamó al plan de desarrollo de la administración López Pumarejo, marcó igualmente un hito en la historia tributaria del país. Se trataba de afianzar los principios democráticos de la tributación facilitando para ello la declaración y el pago de los impuestos directos y hacer tomar conciencia al contribuyente de que la tributación no constituye en ningún caso una exacción sino un tributo razonable que consulta la capacidad económica de cada ciudadano. Desde 1918 la economía colombiana había puesto en práctica el cobro del impuesto a la renta. Desde entonces, las diferentes administraciones habían puesto de relieve el principio de que el impuesto debía cobrarse en proporción directa al grado de riqueza de cada contribuyente. No obstante, cuando se trataba de poner en práctica estos postulados de justicia distributiva, las autoridades tropezaron siempre con resistencias ocultas y con dificultades casi invencibles [López 1996, cap. II].

Estas resistencias se asocian tanto a factores de carácter cultural como de índole técnica: el impuesto de renta al afectar directamente intereses económicos de los grupos de mayores ingresos no revestía mucha simpatía entre los contribuyentes, los procedimientos de información e investigación necesarios para el cálculo y el recaudo encontraban siempre en los legisladores una oposición abierta, la falta de preparación técnica entre los funcionarios de hacienda para efectuar las liquidaciones del impuesto en forma equitativa y eficaz y, por último, las prácticas culturales de ocultación de bienes y evasión daban como resultado un rendimiento muy bajo del impuesto. La estrategia fiscal de la *revolución en marcha* se propuso remover estos obstáculos y adecuar la estructura tributaria a los principios liberales de justicia social.

Se trataba de transformar, con los instrumentos de política, la representación simbólica del sistema de impuestos de los contribuyentes: la tributación debía dejar de experimentarse como una carga y una erosión de los recursos privados para ser vista como lo que realmente era, esto es, como un medio eficaz de estímulo al desarrollo de actividades públicas y privadas cuyos beneficios recaían finalmente sobre la comunidad en su conjunto. En este sentido, el gobierno se propuso llevar a cabo una paciente labor de educación al mostrar las bondades del sistema de tributación directa: a los industriales les señaló las ventajas de una tarifa aduanera de carácter proteccionista, a los comerciantes la importancia del presupuesto en la inversión de actividades reproductivas esenciales para el comercio tales como caminos, carreteras, ferrocarriles, puertos, etc., a los inversionistas las ventajas de los efectos de la política tributaria sobre el mantenimiento de una moneda sana y, finalmente, a los empleados públicos y a los particulares trató de hacerles ver cómo la reforma

tributaria no hacía otra cosa que apuntalar sus intereses y sus derechos dentro de los principios liberales de justicia social.

Doble significación estratégica: integración de elementos de racionalidad instrumental con elementos de racionalidad comunicativa. La política tributaria de *La revolución en marcha* ha constituido el único intento en el presente siglo de integrar acción instrumental con acción educativa tendiente a aumentar el recaudo con resultados ampliamente positivos. Desde entonces los diferentes gobiernos han enfrentado este problema acudiendo a estrategias represivo-instrumentales con efectos negativos: al expirar el siglo XX la corrupción administrativa ha dejado de ser la excepción para convertirse en la norma, el contrabando lejos de ceder representa una de las actividades económicas más rentables y la eficiencia de la administración tributaria es una máxima de la que todo el mundo habla pero nadie aplica.

Esta estrategia de modernización tributaria tuvo que ser aplazada por el recrudecimiento de los conflictos sociales que determinarían la generalización de un clima de violencia en las décadas del 40 y 50 y llevarían a los conservadores al poder. Un agudo pensador caracterizaría la nueva situación como la restitución de la república señorial [García 1983]. Hasta 1950, sin embargo, la violencia en Colombia ño revistió un carácter tan dramático: la ética católica permitió internalizar ciertas normas de respeto en la población. A partir de entonces la sociedad de masas desbordó de muy lejos al sistema de justicia y la ética católica se desdibujó: el temor a Dios y el amor al prójimo, dos de los principales códigos de la ética cristinana, no fueron sustituidos por una ética laica basada en el respeto y la tolerancia. Su lugar fue ocupado por unas prácticas sinietras de la eliminación del otro.

En ausencia de un sistema de justicia fuerte y con el deterioro de las reglas de juego de la convivencia, la criminalidad se disparó y la impunidad se apoderó de la sociedad. La inexistencia de un sistema de valores capaz de reunir la sociedad en torno al consenso, el dialogo y la negociación no dejaría de manifestarse en una verdadera crisis de valores y una descomposición moral que penetró todas las instancias de la vida nacional: la guerrilla se transformó de un movimiento idealista en una corporación terrorista, la economía y la política fueron penetradas por el inmenso poder del narcotráfico y en la administración pública la corrupción alcanzó niveles insospechados que desbordaron de muy lejos los pronósticos más pesimistas.

Estos fenómenos frenan desde luego la modernización del Estado y el desarrollo del mercado. La ineficiencia del sector público produce un clima inflacionario para el desarrollo de las actividades privadas: au-

menta los costos de transacción de la economía y de los servicios públicos y desincentiva la productividad. La incapacidad de las sociedades para desarrollar mecanismos que contribuyan a establecer unos valores que garanticen la resolución no violenta de sus conflictos y obliguen a cumplir los contratos en forma efectiva y con bajos costos representa una de las principales causas del estancamiento y del subdesarrollo [Kalmanovitz 1997].

En Colombia la violencia sustituye al Estado en la resolución de los conflictos. Los métodos de la inquisición transmigran al interior del país e intentan resolver por las vías de hecho los grandes problemas nacionales. El surgimiento de siniestros grupos paramilitares y de limpieza social se dan a la tarea de acabar con cualquier foco de desorden social y de rebeldía y establecer un orden absoluto a imagen y semejanza del régimen patrimonial y autoritario [López 1997, 208-210]. La inquisición religiosa ha dado paso a una verdadera inquisición política [Balandier 1994]. La marginalidad, la pobreza, la delincuencia y la subversión se arreglan a bala. El poder sataniza a aquellas fuerzas desestabilizadoras y generadoras de desorden y llevan a la nación a una dialéctica de la violencia: los grupos extremos, tanto de izquierda como de derecha, conforman de esta manera una alianza inconsciente pero poderosa contra el avance de la democracia y de cualquier manifestación civilizada del conflicto [Zuleta 1991].

Y en este ambiente, a todas luces hostil para el avance de la modernidad, se conforma una barricada contra la modernización del Estado: se generaliza un reglamentarismo asfixiante, una cultura del trámite, un crecimiento burocrático exagerado fuente de eficiencia y corrupción que drena los inmensos recursos de la sociedad pues sobrevive gracias a cuantiosos subsidios y es el origen crónico de dos de las principales enfermedades de la economía de hoy: el déficit fiscal y la inflación. La administración tributaria comienza a padecer, en forma más cruda aún, del cáncer de la corrupción y de la evasión y elusión de impuestos.

En las reformas introducidas a principios de los años sesenta, por ejemplo, la vaguedad de los términos de las disposiciones sobre patrimonios improductivos habilitó a quienes habían sido hasta 1960 grandes contribuyentes para aparecer desde entonces sin ninguna renta. Y no solo eso. La organización de 3 o más compañías permitió diluir el impuesto o evadirlo por completo. Así lo señalan las propias autoridades:

Las sociedades 'fantasmas' formadas en Panamá, Bahamas o Curaçao, por personas naturales, residentes en Colombia, se erigieron en medio favorito para eludir el impuesto, al igual que la facultad a las sociedades extranjeras de no prestar prueba de la residencia de sus socios cuando el número de

accionistas excediera de 50 o el capital social pasara de \$30 millones [Espinosa 1970, 162].

A partir de entonces, la corrupción se generaliza y se convierte en una de las principales fuentes de erosión de los ingresos públicos y, desde luego, del déficit fiscal. En esta perspectiva, las primas, bonificaciones y gratificaciones, costos e intereses supuestos ofrecieron con una facilidad inaudita la posibilidad de graduar la renta conforme se quisiera. La enajenación de bienes fue susceptible de las trampas más audaces y de los trucos más ingeniosos a través de la combinación de activos móviles con activos fijos o haciendo transferencias entre sociedades y socios provocando pérdidas artificiales. Los contratos de renta vitalicia se produjeron en serie para evadir impuestos, las exenciones a las industrias básicas se utilizaron en casos comprobados como sombra protectora para ingresos gravables y las normas sobre intangibles sirvieron a un tiempo para disfrazar rentas o para remesar utilidades al exterior como si fueran primas por su explotación en Colombia.

Con estas y otras artimañas se lograba con sorprendente éxito escapar por entero a las normas fiscales. El director de la Dirección de Impuestos Nacionales, Rafael Isaza, decía entonces "esto huele mal". Y razones no le faltaban: a la evasión y el fraude, al retraso en las liquidaciones y recaudos se le unía ahora la escandalosa falsificación de certificados y paz y salvos. El ministro de hacienda de la administración Lleras Restrepo caracterizaba, a su vez, a este fenómeno con las siguientes palabras: "los preceptos tributarios resultaron víctimas de morbo de la evasión y el fraude que en ellos encontraba apoyo" [Espinosa 1970, 162]. La legislación no sólo favorecía aquellas acciones tendientes a la evasión sino que castigaba la honestidad y rectitud moral de los contribuyentes. El resultado no podía ser otro: el desarrollo de una psicología orientada siempre hacia el fraude auspiciada por la ética del enriquecimiento ilícito para la cual, como dice García Márquez, la ley es un obstáculo [García 1989].

En adelante muchas de estas actividades no solo se dirigieron hacia la evasión de obligaciones del contribuyente para con el Estado sino en defalcicar los escasos recursos que entraban al fisco nacional. Y se oye aquí una y otra vez la voz del tesorero del *Fausto* de Goethe cuyo eco resuena hasta en los rincones más recónditos del país:

no se puede hoy día tener la menor confianza en los partidos, cualquiera que sea su nombre; que ellos reprueben o aplaudan, amor y odio han venido a ser indiferentes. Los gibelinos, lo mismo que los güelfos, se ocultan para tomar algún descanso. ¿Quién piensa ahora en ayudar a su vecino? Bastante trabajo tiene cada cual para sí. Las puertas del oro están atrancadas; todo el mundo rasca, hinca las uñas y atesora, y nuestras arcas quedan vacías [Goethe 1984, 169-170].

La racionalización implícita en las estrategias de acción económica tienen, en consecuencia, poca incidencia sobre la marcha de los acontecimientos precisamente por las distorsiones de la acción de integración social manifiestas para el caso concreto de la cuestión tributaria en el fraude. La existencia y consolidación de este fenómeno señala un hecho que ha sido recurrente en la historia fiscal y de la tributación en Colombia: la aplicación de los diversos instrumentos de la política económica, como grandes reformas o simples controles de carácter técnico y administrativo, no encuentran una base sólida en la realidad socio-cultural: la síntesis se efectúa las más de las veces vía transgresión de la ley y no del respeto a la legislación y a la normatividad. Ello se traduce, a su vez, en la poca incidencia de las estrategias de política económica tendientes a evitar precisamente la evasión, la corrupción administrativa y el contrabando. La legislación fiscal y tributaria y, sobre todo su poca efectividad para evitar la descomposición moral, son en este sentido un ejemplo contundente del desfase entre legislación y realidad nacional. El Estado colombiano está muy lejos de lograr una legitimidad plena sobre el monopolio de los tributos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balandier, George. 1994. *El poder en escenas: de la representación del poder al poder de la representación*, Paidós, Barcelona.
- Berman, Marshall. 1988. *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, Siglo XXI Editores, México.
- Espinosa, Abdón. 1970. *Memoria de hacienda 1966-1970*, Imprenta Nacional, Bogotá.
- García, Antonio. 1983. *Gaitán: apogeo y crisis de la república liberal*, Tercer Mundo, Bogotá.
- García M., Gabriel. 1989. "¿Qué es lo que pasa en Colombia?", *El Espectador*, 3 de noviembre.
- Goethe, Johannan. 1984. *Fausto*, Txertoa, San Sebastián.
- Gutiérrez G., Rafael. 1992. "Sobre crítica", *Crítica* 1, Medellín, diciembre.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Teoría de la acción comunicativa*, tomo II, Taurus, Madrid.
- Heilbroner, Robert. 1973. *El gran ascenso*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Jaramillo, Esteban. 1974. *Tratado de hacienda pública*, Editorial Temis, Bogotá.
- Jaramillo, Rubén. 1994. *La postergación de la modernidad*, Argumentos-Temis, Bogotá.
- Kalmanovitz, Salomón. 1989. *La encrucijada de la sinrazón*, Editorial Tercer Mundo, Bogotá.

- Kalmanovitz, Salomón. 1991. "Modernidad y competencia", *Colombia: el despertar de la modernidad*, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Kalmanovitz, Salomón. 1997. "Las instituciones, la ley y el desarrollo económico", *Borradores Semanales de Macroeconomía* 69, Banco de la República, Bogotá.
- López A., Héctor F. 1996. *Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia: 1860-1990*, DIAN, Bogotá.
- López A., Héctor F. 1997. *El mito de la modernidad*, Ediciones Horfe, Bogotá.
- Palacios, Marco. 1995. *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Norma, Bogotá,
- Paz, Octavio. 1983. *El ogro filantrópico*, Seix Barral, Barcelona.
- Valencia V., Hernando. 1987. *Cartas de batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano*, Cerec-UN, Bogotá.
- Weber, Max. 1979. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Península, Barcelona.
- Weber, Max. 1980. *Economía y sociedad*, tomo I, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zuleta, Estanislao. 1991. *Colombia: democracia, violencia y derechos humanos*, Altamir Ediciones, Bogotá.