

**EQUIDAD Y ÉTICA EN EL RECAUDO TRIBUTARIO COLOMBIANO:  
1990-2010**

**MÓNICA SHIRLEY CHAPARRO PARRA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA**

**2014**

**EQUIDAD Y ÉTICA EN EL RECAUDO TRIBUTARIO COLOMBIANO:  
1990-2010**

**MÓNICA SHIRLEY CHAPARRO PARRA**

**Trabajo de tesis para optar el título de economista**

**Director**

**HÉCTOR FERNANDO LÓPEZ ACERO**

**PhD Filosofía, Economista y Magister en Economía**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER**

**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS**

**ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN**

**BUCARAMANGA**

**2014**

*Para mi madre*

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi madre por su amor que me fortalece y me inunda de esperanza. A mis hermanos por su hermosa confianza en mí. A mis amigos y amigas por el ánimo del que me llenaron. Al profesor Héctor Fernando López por el invaluable tesoro que ha sabido regalarme a través de su invitación al pensamiento, a la vida y a la verdad. Agradezco al afán de verdad y al placer de la ilusión que menciona Goethe. Agradezco a la existencia del verso la honda hermosura con que susurra a mi alma: “Somos el agua, no el diamante duro, la que se pierde, no la que reposa”.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	10
I. EL ESTADO Y LA TRIBUTACIÓN.....	13
1.1 EL ESTADO: SU ORIGEN Y COMPLEJIDAD.....	13
1.2 ESTADO Y CAPITALISMO.....	23
1.3 ECONOMÍA CLÁSICA Y TRIBUTACIÓN.....	33
2. EQUIDAD Y RECAUDO TRIBUTARIO COLOMBIANO.....	47
2.1 REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL GOBIERNO DE CÉSAR GAVIRIA.....	50
2.2 REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL GOBIERNO DE ERNESTO SAMPER.....	55
2.3 REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA.....	60
2.3 REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ.....	65
2.5 REFORMA TRIBUTARIA GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS (2.010).....	74
2.6 ESQUEMA COMÚN.....	76
3. ÉTICA Y RECAUDO TRIBUTARIO COLOMBIANO.....	83
3.1 COMPRENSIÓN DE LO ÉTICO A PARTIR DE MARTIN HEIDEGGER: <i>SER Y TIEMPO</i> .....	85
3.2 EL ESPÍRITU ESPAÑOL Y SUS REPERCUSIONES.....	91
3.3 RECAUDO TRIBUTARIO COLOMBIANO ANTERIOR A 1990.....	107
3.4 REFLEXIÓN: DEMOCRACIA Y EDUCACIÓN.....	115
4. CONCLUSIONES.....	120
BIBLIOGRAFÍA.....	124
ANEXOS.....	134

## RESUMEN

**TÍTULO:**

EQUIDAD Y ÉTICA EN EL RECAUDO TRIBUTARIO COLOMBIANO: 1990-2010<sup>\*</sup>.

**AUTOR:**

CHAPARRO Parra Mónica Shirley<sup>\*\*</sup>

**PALABRAS CLAVE:**

Recaudo tributario, Imposición fiscal, Impuestos directos, Impuestos indirectos, Equidad, Ética, Estado.

**DESCRIPCIÓN O CONTENIDO:**

La presente investigación tiene por finalidad el análisis de la problemática de inequidad en el sistema impositivo colombiano, particularmente de los años 1990-2010, a la luz de unos determinantes éticos heredados a partir del proceso de colonización española. Si la Constitución política ha manifestado: la política fiscal se enmarcará bajo el principio de equidad, lo único cierto es que el paisaje real está sustancialmente lejos de patentizar ese ideal. En contraposición, las reformas tributarias realizadas a partir de la década de los noventa han conducido a hacer del sistema impositivo uno más inequitativo.

Pese a que el recaudo tributario colombiano no se ha caracterizado precisamente por la eficiencia y por la equidad que suscita, los estudios realizados en torno a esta temática han elaborado diagnósticos e incluso pronósticos pero no se han acercado de manera importante a la comprensión de la situación desde sus causas más sustanciales. De modo tal que si se quiere aproximar al desocultamiento de lo que últimas ha determinado el curso que tome la política fiscal en el país, habría que indagar si el problema está más asociado a inconvenientes de tipo administrativo y técnico, o si el complejo ético característico del colombiano determina de manera importante el desarrollo dado al tema fiscal. Para ello se estudiará la teoría del Estado, las reformas tributarias de estos veinte años y el contexto histórico bajo el cual nace la particular ética colombiana.

---

<sup>\*</sup> Trabajo de grado.

<sup>\*\*</sup> Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía y Administración, Director LÓPEZ Acero Héctor Fernando.

## ABSTRACT

TITLE:

EQUITY AND ETHICS IN THE COLOMBIAN COLLECT TAXES: 1990-2010.\*

AUTHOR:

CHAPARRO Parra, Mónica Shirley\*\*

KEYWORDS:

Collect taxes, Fiscal contribution, Direct taxes, Indirect taxes, Equity, Ethics, State.

FRAMEWORK:

The present investigation takes as a purpose the analysis of the problematics of inequity in the Colombian tax system, particularly of the years 1990-2010, in light of ethical determinants inherited from the process of Spanish colonization. Then political Constitution has indicated: the fiscal politics will place under the beginning of equity; the only certainty is that the real landscape is substantially far away from showing the ideal. In contraposition, the tributary reforms realized from the decade of the nineties have driven to do of the tax system more inequitable.

In spite of the Colombian tax collection has not been characterized precisely by the efficiency and for the equity that it provokes, the studies realized concerning this subject matter have elaborated diagnostic and enclosed predictions but they have not approached in an important way the comprehension of the situation from the more substantial reasons. In a such way that if it wants to come closer the unconcealment of what last has determined the course that takes the fiscal policy in the country, there would be necessary to investigate if the problem is more associated with disadvantages of administrative and technical type, or if the ethical complex typical of the Colombian determines of important way the development started to the fiscal topic. For it there will be studied the theory of the State, the tax reforms of these twenty years and the historical context under the particular Colombian ethic is origins.

---

\* Work degree.

\*\* Faculty of Human Sciences, School of Economics and Management, Director LÓPEZ Acero Héctor Fernando.

## INTRODUCCIÓN

Una de las grandes funciones que cumple el Estado, a través de la política fiscal, es la redistribución del ingreso que, en últimas, debiera desembocar en una mejora social de quienes se encuentran bajo difíciles condiciones económicas. Ahora, desde la perspectiva del recaudo fiscal: la forma como se legisla quién, cómo y cuánto debe contribuir cada individuo al presupuesto nacional, genera unos cambios en la capacidad adquisitiva en tanto el Estado capta cierta proporción de sus ingresos monetarios. En este sentido, los impuestos pueden ser de dos tipos: directos e indirectos. Del primero, su principal fuente de entrada al fisco nacional es el impuesto a la renta y del segundo, el impuesto al valor agregado (IVA). Asimismo, para lograr una equidad en términos tributarios se requiere enfáticamente que los impuestos directos tengan una mayor preponderancia sobre los indirectos, en la medida en que éstos últimos no discriminan según la capacidad de pago del contribuyente sino que, por el contrario, conceden un trato igualitario.

En el caso colombiano, aunque algunas de las diez reformas tributarias, determinadas en la última década del siglo XX y primera del XXI, establecieron dentro de sus objetivos promover la equidad y la eficiencia fiscal, esto no ha logrado materializarse sino que más bien ha terminado sobrecargándose el peso de la tributación en los hombros de quienes menos tienen capacidad de soportarla. Incluso, a partir de la apertura económica de los años noventa se inicia una serie de reformas que propugnaron por el aumento del IVA y por ciertas exoneraciones del pago de impuesto a la renta. Así, por ejemplo los recaudos del impuesto a la renta como porcentaje del PIB disminuyeron de 5,4% en 1991 a 4,9% en 1997, mientras el IVA ascendió de 2,4% a 3,6% en el mismo periodo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ARÉVALO, Decsi y RODRÍGUEZ S., Oscar. Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia. Universidad Externado de Colombia: Bogotá, Colombia, 2001, p. 12.

Sucede que intentar comprender el trasfondo de esta situación, es decir, los determinantes últimos de que no haya sido posible ejecutar un recaudo que propenda por la equidad, implica necesariamente prescindir de las causas que se le otorgan comúnmente pero que de ninguna manera generan una proximidad certera al problema en cuestión. De modo que si éste se le atribuye a estrategias técnico-instrumentales, argumentando que han resultado significativamente inoperantes, no podría construirse una visión completa y acabada de lo que guarda detrás esta situación fiscal nacional.

En este sentido, se evidencia la relevancia de analizar la dinámica del recaudo fiscal que caracterizó al país durante el periodo 1990-2010, a la luz de los condicionantes éticos nacionales heredados desde la colonia, en medio de los cuales tiene lugar la interacción entre las esferas social, económica y política. Y es precisamente esta deformación ética de la sociedad colombiana la que funciona como una enorme roca que obstaculiza de manera importante el positivo devenir de la política tributaria. Es por esta razón, y no por otra, que el objetivo de la investigación será el análisis del recaudo tributario a partir de la ética del país, caracterizada, entre otras cosas, por la irresponsabilidad y el ansia de dinero a cualquier costo. Y quizá el tema de la inequidad en la imposición fiscal colombiana sea en el que mejor se exprese este trasfondo, de ahí que interese tanto pues permite analizar el trasfondo nacional de esas pautas de comportamiento.

El presente trabajo contiene tres capítulos que son un intento por desarrollar estos planteamientos. El primer capítulo contiene un marco teórico del Estado: su origen, relación con el sistema capitalista y una crítica a los postulados de la economía clásica. En el segundo capítulo se realiza un estudio del contexto social, económico y político bajo el cual se dictaminaron y ejecutaron las diversas reformas tributarias a lo largo de los veinte años examinados, determinando qué tanta relación guardaron con el principio de equidad tributaria. En el tercer capítulo, se remonta al pasado histórico colombiano desde la época de la colonia para encontrar los principales determinantes a partir de los cuales se instauró la

ética nacional que aún hoy se hace manifiesta con imperante fuerza. Esto último, abrigando la ilusión pueda ser de algún aporte a la comprensión de la problemática que es objeto de estudio en la presente investigación.

## **I. EL ESTADO Y LA TRIBUTACIÓN**

El estudio del recaudo tributario remite, necesariamente, al estudio de la teoría del Estado pues es mediante su interpretación que puede comprenderse las implicaciones sociales de esta práctica del Estado. Es justamente la tributación la columna vertebral del Estado, esto es, su mecanismo de supervivencia. Ahora, sucede este artefacto creado por el hombre, el Estado, presenta serias complejidades y es precisamente en medio de éstas que debe desarrollarse la estructura impositiva. De modo que acá se estudiará la relación Estado- tributación a través de tres temáticas que resultan importantes. En un primer momento, se aborda a la luz del acontecer histórico el origen del Estado y la complejidad que lo caracteriza. Paso seguido, se aborda la relación existente entre el Estado y el capitalismo. Y, finalmente, se estudia la tributación en el pensamiento económico clásico. Todo ello, con la intención de hallar un acercamiento a las esferas económicas, políticas y sociales que condicionan el enmarañado surgir y desenvolverse de la tributación.

### **1.1 EL ESTADO: SU ORIGEN Y COMPLEJIDAD**

El mundo en el que ha tenido lugar el devenir de la humanidad está permanentemente sumergido en un acontecer histórico que ciertamente genera transformaciones. A partir de la historia se comprende cómo cada evento que en primera instancia pareciera ennotado en el normal devenir puede desencadenar cambios sustanciales en las estructuras sociales. Sucede también que en el propio instante en que tiene lugar un determinado acontecimiento es bastante difícil percibir las consecuencias que éste ha empezado a edificar y, entonces, todo se torna bastante impredecible. Precisamente, las construcciones sociales existentes han tenido su origen en un proceso histórico no fruto de un consenso ni mucho menos de una planificación. Así es que el desenvolvimiento del hombre en el mundo que él mismo cimienta es todo lo que se quiera menos un desarrollo

racionalizado. Empezar asumiendo esta particularidad permite una proximidad más sólida a la interpretación del acontecer social del que hace parte cada ser humano desde su individualidad. En este sentido, quizá la principal formación humana sea la del Estado, esto a razón de que ella ha logrado modificar e interferir irremediabilmente en cada una de las conductas de los hombres. El Estado nace como una lucha de poder y así continúa haciéndose patente aún en los días presentes. Sin embargo, para desentrañar lo que se oculta detrás de sí es necesario remontarse no sólo a su origen, sino, además, a su desarrollo para en últimas acercarse a la exposición del enmarañado concurrir político, social y económico que desata la existencia estatal.

Partiendo de un esbozo cronológico, se tiene que para el siglo XII el panorama se construía a partir de la existencia de unas agrupaciones feudales que de ser representativas podían actuar como estados independientes, y un Rey empeñado en la acumulación de posesiones de tierra en cuanto estas se materializaban en mayor poderío. Sin embargo, el Rey no veía muy fácil perseguir estas ansias de acumulación: debía adentrarse en las arenas movedizas de la competencia y derrocar a los guerreros rivales. En este sentido, dos cosas eran indispensables si se quería resultarse victorioso: la capacidad militar y la existencia de presupuesto económico originado a partir de un recaudo tributario. Pero, de manera simultánea, cada aumento en las posesiones solidificaba estos dos requerimientos y, entonces, podía pensarse en un poderío que lejos de estancarse tomaba cada vez más fuerza. Y si este era el contexto de aquella época el presente fáctico no parece tener características significativamente disímiles pues los Estados continúan con su intensa e incesante búsqueda de aumentos substanciales en la dominación mundial.

En el Medioevo la familia que iría a asumir el control sobre cierto territorio debía forzosamente disponer de la más elevada suma de propiedades. Ello hacía comprensible el afianzamiento de las ansias por acumular, encausado en que mantener la riqueza poseída no era suficiente pues permanecía latente el riesgo

de superación por algún guerrero. Así, una vez determinada familia alcanzaba la hegemonía sobre ciertas dimensiones de tierra se daba paso a la ampliación del territorio. Esto se desarrolló en un contexto competitivo lo cual daba paso a una importante diferenciación entre quienes efectivamente lograban acumular poder y quienes salían del escenario de juego. El ganador veía incrementada su capacidad de lucha en el próximo enfrentamiento, precisamente, a razón de esa elevación de sus posesiones que le implicaba unas ventajas militares y económicas. Lo que hay es un acortamiento de las oportunidades y el panorama no pudo ser otro: los desposeídos se hacen más frágiles y los poseedores más fuertes trascendiendo irremediabilmente hasta el punto en que un solo individuo termina por disponer del monopolio del poder, ello con abismales repercusiones.

Es este contexto el que edificará las bases para la centralización del poder, rasgo distintivo del Estado. No por otra razón Norbert Elías vendría a expresar:

La sociedad a la que llámanos sociedad de la Edad Moderna, está determinada, al menos en Occidente, por un grado muy elevado de organización monopolista. Se arrebató a los individuos aislados la libre disposición sobre los medios militares que se reserva al poder central, cualquiera que sea la configuración de éste, y lo mismo sucede con la facultad de recabar impuestos sobre la propiedad o sobre los ingresos de los individuos, que se concentra en manos del poder central<sup>2</sup>.

En este orden de ideas, bien podría determinarse una analogía entre la categoría Estado y monopolio. Siendo para Elías dos los monopolios que forman la columna vertebral del Estado, el de la fuerza y el fiscal, sin su existencia éste simple y llanamente no podría mantenerse en pie en tanto perdería, precisamente, su sustento. En este punto se torna perentorio resaltar la estrecha relación entre ambos monopolios. Ninguno de ellos pudiera subsistir sin el acompañamiento del

---

<sup>2</sup>ELÍAS, Norbert. La génesis social del Estado. En: El proceso de la civilización. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1989. p. 344-345.

otro. Al señor central evidenciar la necesidad de un apoyo económico para sus posteriores expansiones territoriales, dictaminaba el cobro de impuestos sobre la zona que dominaba, imposibles de recaudar sin una amenaza directa de agresión por medio del uso de la fuerza. Es decir, el asunto impositivo de pagos fiscales desataba, como aún en los tiempos actuales, importantes resistencias en tanto son básicamente una imposición. Adicionalmente, a partir de la historia se hace claro que "...también aquí constituyen los impuestos el punto crucial en el que se manifiestan con particular claridad tanto la interdependencia como la contraposición de intereses entre los distintos sectores sociales"<sup>3</sup>. Esto para exhibir que fue a partir de los impuestos que se hizo viable la acumulación de poder.

Una vez se llegó a la constitución del monopolio de poder aconteció la ineludible necesidad por parte del señor central de acceder a los servicios de otros en aras de conseguir administrar las oportunidades monopolizadas y, es así como se conforma un conjunto de funcionarios. Asimismo, si bien en un principio el señor es quien toma las decisiones respecto a la destinación del gasto del presupuesto, éste acaba por transformarse en público. Por ende, se genera el paso de un aparato de dominación privada a uno de carácter estatal. Ahora, la lucha continuará pero esta vez por cuenta de los burócratas a razón de que cada uno anhelará para sí el mejor cargo que le sea posible. Paso siguiente, será la nueva burguesía quien se apoderará del monopolio de la fuerza y de los impuestos; teniendo además, ciertos beneficios derivados de un monopolio con escasa organización. La trascendencia emerge del hecho de que los intereses ya no giren en torno a una individualidad sino que respondan al interés de muchos asociados con dependencia entre ellos. En último término, el interés acabó por centrarse en el conjunto de seres humanos que conforman la sociedad y que comparten un rasgo en común: se asocian a partir de una dependencia de los demás.

En otras palabras, lo que sugiere la forma como se ha hecho patente el nacimiento

---

<sup>3</sup> Ibíd., p. 435

del Estado, esto es la configuración de unas relaciones de poder interdependientes, es que es todo lo que se quiera menos un proceso desembocado a partir de una planeación. Por el contrario, ha funcionado como una amalgama de múltiples circunstancias que sin quererlo han dibujado panoramas de nuevas tonalidades con la particularidad de modificar sustancialmente los modos de vida de quienes conforman la sociedad. Así, la tarea del análisis socio genético que realiza Norberth Elías tiende un puente dirigido al acercamiento de los inicios históricos estatales. A pesar de que el Estado es una conformación medieval es menester lograr una integración enriquecedora en el estudio, abarcando la caracterización que realiza Thomas Hobbes del Estado moderno.

Hobbes va a encontrar el fundamento del Estado en unos condicionantes que hacen parte del hombre en su ser natural. Si se inicia reconociendo, según lo sustenta Hobbes, que todos los hombres nacen iguales en la medida en que cada uno hace alarde de sus propios talentos pero menosprecia los de los demás, es posible reconocer la tendencia natural del hombre a diferenciar por categorías amigo-enemigo<sup>4</sup>. Y si, adicionalmente, hay una limitación en la cantidad de recursos disponibles, el resultado no podrá ser otro que el enfrentamiento por poseer lo que se desea. Esta lucha se mediaría a partir de la fuerza física de modo tal que si, en términos comparativos, se enfrenta contra alguien más débil saldrá

---

<sup>4</sup> Para comprender mejor lo trascendente que lleva consigo la diferenciación entre *amigo* y *enemigo*, podría observarse la obra *El Concepto de lo Político* de Carl Schmitt. En ésta, el autor expresa que para aproximarse a un concepto fundamental de lo político, habría que reconocer inicialmente que lo político hace una distinción entre amigo y enemigo. Es el Estado quien tiene la potestad de determinar a quién ha de considerarse enemigo y según eso, decidir si considera conveniente desatar una guerra contra éste. Basta con que se identifique al enemigo como a ese sujeto que le es extraño, esto es, que tal o cual sea señalado como enemigo, no depende de que a éste puedan achacársele razones contundentes de que sea, por ejemplo, moralmente malo. Schmitt expresa radicalmente que la causa primera de este fenómeno inherente a lo político, se encuentra en el hecho de que no ha sido posible que el concepto de neutralidad materialice. Incluso, si lo que hubiera no fuera más que neutralidad entre los pueblos, no habría distinción entre amigo y enemigo, todo estaría enmarcado en un acontecer pacífico y en tanto, se extinguiría lo político. No obstante, la historia señala, si se quiere abundantemente, que la distinción entre esas dos categorías no es una ficción sino que, todo lo contrario, ha sido una realidad constante. (SCHMITT, Carl. *El Concepto de lo Político*. Madrid: Alianza Editorial, 1991. p. 49-106).

victorioso pero si el caso es contrario será devastador. En este sentido, el hombre cede su posibilidad de gobernarse a sí mismo y le otorga esta potestad a un agente externo pues arraiga en su interior un intenso deseo, el de conservar su vida tanto tiempo como le fuese posible<sup>5</sup>. Así, se evidencia la conjugación entre dos instintos primarios: el cuidado de sí mismo y el accionar violento que, finalmente, otorga razones a la creación del Estado.

Ya lo manifestaría El Generalísimo en *Fausto*: “¡Qué alboroto se arma en estos días turbulentos! Cada uno hiere y es herido, y todos se hacen sordos al mandato”<sup>6</sup>. Entonces, hay una incapacidad por parte de los individuos de convivir en sociedad sin que cada uno intente desatar su furia y fuerza contra los demás. Si los hombres no se hicieran sordos al llamado de la justicia y si efectivamente tuvieran una voluntad de construir armonía otro sería el cantar: la paz se hallaría sin la mínima necesidad de una autoridad común. Ahora, lo que sucede es que la realidad humana difiere agigantadamente de este ideal. Los hombres lejos de buscar una pacificación, están interesados en la búsqueda de honores y dignidades lo que conlleva consecuentemente a la envidia, al odio y, desde luego, a la guerra.

Para remediar esto no pareciera existir alternativa diferente a la de reducir todas las voluntades a una sola voluntad: un conjunto de hombres confiere todo su poder al Estado. Es así como Hobbes le dará a éste la significación de *Leviatán*, dios mortal que hace posible la paz y la defensa. El Estado es “una persona de cuyos actos, por mutuo acuerdo entre la multitud, cada componente de ésta se hace responsable, a fin de que dicha persona pueda utilizar los medios y la fuerza particular de cada uno como mejor le parezca, para lograr la paz y la seguridad de

---

<sup>5</sup> Frente a esto, Carl Schmitt tendría por agregar que al Estado no se le asigna únicamente la función protectora de la vida de la población, además, dispone de la vida de los hombres. Lo expresa contundentemente Schmitt: “El Estado, en su condición de unidad política determinante, concentra en sí una competencia aterradora: [...] la doble posibilidad de requerir por una parte de los miembros del propio pueblo la disponibilidad para matar y ser muertos, y por la otra de matar a las personas que se encuentran del lado del enemigo”. (Ibíd., p. 75)

<sup>6</sup> GOETHE, Johann W. *Fausto*. Madrid: Editorial Cátedra, 2007. p. 248

todos”<sup>7</sup>. Así, dichos pactos incluyen leyes civiles que dictaminarán las pautas a seguir por cada hombre en tanto enunciarán las normas de propiedad, lo bueno y lo malo, lo que es legítimo hacer y lo que no. No siendo poco esto, también, el Estado puede juzgar oportuno un enfrentamiento bélico con otra nación bajo el discurso de preservación del bien público lo cual representa un peligro latente de vasto alcance. En definitiva, la construcción del Estado, fundamentado en la violencia natural del hombre, traduce al individuo en obediencia y así en un instrumento del poder. Esta última quizá sea la más aguda consecuencia de la existencia de una autoridad estatal soberana que valiéndose de su poder ilimitado intenta configurar un temple pasivo en quienes se han de proclamar como súbditos.

Pareciera bastante coherente exponer que la forma en que adhiere su sentido el Estado, a la luz de unos determinantes naturales del hombre y de su pertenencia a la sociedad, otorga, argumentativamente hablando, el arraigo de unas características bajo las cuales se enmarca el Estado. Si éste surge como respuesta a la necesidad de los hombres es comprensible que deba llevar a cabo una serie de funciones. Es decir, el medio social le ha asignado unos poderes al Estado al entablarse un pacto. Así, según el planteamiento del sociólogo británico, Michael Mann, cuatro son las fuentes de poder social: ideológica, económica, militar y política<sup>8</sup>. Entonces, la dinámica de las sociedades se da al compás de

---

<sup>7</sup>HOBBS, Thomas. *Leviatán: la materia, la forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*. Barcelona: Editorial Altaya, 1994. p. 145.

<sup>8</sup> El poder ideológico toma su sentido de la necesidad humana de hallar un significado de sí mismo y de compartir unas tradiciones y características comunes que les permite sentirse parte de una nación. Si bien esta ideología se impone por medio de la persuasión, intenta aparentar una participación libre e individual. Existe a su vez un poder económico que obedece a la necesidad del hombre por capturar, administrar y consumir los recursos que provee la naturaleza. En lo económico hay un problema que le es inherente: los recursos están desigualmente distribuidos. Esto Marx lo enmarcaría diciendo que existen los poseedores de capital y los poseídos por este mismo, ya desde ahí se visualiza claramente la distinción entre clases, pareciendo que no pudiera ser de otro modo en las sociedades modernas. Entonces, precisamente porque el Estado tiene en sus manos la acción de gobernar, detenta de un poder político que sustenta su capacidad de impartir órdenes desde su centro pero al mismo tiempo, en términos externo, implica una geopolítica. Dentro de todo este concurrir de poderes, el militar es el que permite organizar a la sociedad a partir de la fuerza física cuya potestad la tiene el Estado; siendo este poder autoritario y coercitivo, ejerce un control directo sobre los demás poderes e incluso posibilitan su perpetuación.

estas fuentes de poder y habría que reconocer la constante lucha por el control de estas organizaciones. Para encaminarse a la comprensión del entramado que superponen estas cuatro fuentes del poder hay que tener presente sus medios elegidos y la interacción entre ellas, en la medida en que se corresponderán según unas configuraciones de poder históricamente dadas.

Entonces, dada la complejidad de esas fuentes de poder, a partir de las cuales el Estado interviene en la sociedad, lo que existe no es un orden sistemático. Ocurre todo lo contrario: el Estado lo que representa es una desunión real y una incapacidad para funcionar en cohesión con la sociedad. En palabras de Michael Mann: “Los Estados presentan una apariencia caótica, irracional, con múltiples autonomías ministeriales, presionadas de forma errática e intermitente por los capitalistas, pero también por otros grupos de poder”<sup>9</sup>. Partiendo de este reconocimiento, Mann visualizará al Estado no como funcional sino que lo denominará como “*embrollo*”. Será Max Weber quien precise en que únicamente puede hablarse de un Estado, en sentido riguroso, en la medida en que sus dirigentes administrativos retengan la capacidad de sostener el monopolio legítimo de la violencia en aras de forzar al orden. Y, precisamente, Mann tomará como punto de partida para su teoría la exposición presentada por Weber. Si bien Mann concibe al Estado como un conjunto de instituciones que implicando una centralidad y una delimitación territorial tiene la potestad para establecer normas y sustentar su cumplimiento a partir del uso de la fuerza física, su análisis intenta abarcar muchas otras funciones estatales. Así, en el Estado median también unos escenarios de disputas, redistribución de recursos y secularización de algunas instituciones.

Lo anterior implica necesariamente concebir al Estado no sólo como lugar sino

---

Ahora estos cuatro ejes de poder social que asume el Estado, propuestos por Mann, ameritaron ser expuestos con la única finalidad de visualizar la manera tan compleja y desordenada en la que interactúan.

<sup>9</sup> MANN, Michael. Las fuentes del poder social. Cinco teorías del Estado. Madrid: Editorial Alianza, 1997. p. 82.

más trascendentalmente como actor. Y esto fundamentado de manera central en el hecho de que el gobierno ejerce una acción de gobernar por lo cual es menester estudiarlo a la luz de su funcionalidad activa y no más bien pasiva. Tanto así que el Estado es impuro en la medida en que su cuerpo político está inmerso dentro de unas muy diversas y complejas redes de poder que, en últimas, condicionan los resultados originados a partir del actuar estatal. Entonces, el Estado erigido como dualidad de lugar y actor, se enmarca como poder autónomo e infraestructural. Esto se traduce, respectivamente, en que el Estado tiene la posibilidad efectiva de funcionar de manera despótica y además tiene la capacidad de penetrar en la sociedad civil. Si se interpone a la visión cotidiana y costumbrista unos anteojos de claridad y comprensión de la realidad fáctica, es probable encontrar por doquier un sinnúmero de manifestaciones de estos poderes del Estado que exhiben alcances de significativa trascendencia.

En primera instancia, el Estado está caracterizado por un poder despótico en cuanto tiene entera capacidad de disponer de su autoridad según lo considere conveniente. Entonces, esto implica que es el Estado quien de manera exclusiva encuentra en sí unas condiciones organizativas y unas funciones sociales a su cargo que precisamente serán las que faciliten su poder despótico, cosa que no les ocurre a los demás actores del poder ideológico, militar y económico. En segunda instancia el Estado ejerce su soberanía a través del poder infraestructural que le permite penetrar y controlar la vida de la sociedad entera por medio de unas construcciones del propio Estado. En otras palabras, esto implica que el Estado llega a los individuos a partir de las cuatros fuentes de poder social incluso a pesar de que no exista entera conciencia de ello. Una de las formas mediante las cuales se hace patente el poder infraestructural del Estado es a partir del cobro de impuestos. El Estado deriva de su monopolio político la capacidad de asegurarse una fiscalidad que, en últimas, sustenta la permanencia estatal, tanto así que sus presupuestos resultan por traducirse en qué tanto poder alcanza a detentar. Ahora bien, sucede que la imposición de pagos fiscales en tanto

interpenetración infraestructural logra pintar el panorama con tonalidades de naturalidad para el conjunto de la sociedad.

No obstante, en el Estado feudal la situación ciertamente era otra. Éste poseía autonomía sobre su dominio privado pero tenía imposibilidades de atribuirse poder sobre la sociedad. Según lo denota Mann: “El rey medieval era dueño del Estado; éste constituía su casa, su guardarropa y la hacienda que le proporcionaba sus propios ingresos. Dentro del Estado hacía lo que le venía en gana, pero en la sociedad no podía tanto”<sup>10</sup>. Lo contrario vendría a acontecer en el Estado moderno: controlado por intereses capitalistas o auspiciados bajo discursos democráticos tiende a naturalizar las relaciones sociales a partir del uso preponderante del poder infraestructural. Obtiene, entonces, el control de la sociedad despreocupándose del riesgo de desenmascarar su despotismo. Sin embargo, es innato al Estado la, siempre problemática, cohesión y superposición de intereses y poderes que emerge de sí esencialmente.

A manera de conclusión es factible mencionar que el Estado bien desde su origen y desarrollo no se ha encontrado mediado por una racionalidad propiamente dicha. Es así como ha bordado su telar a partir de un espinoso panorama. Si el Estado tiene su origen en el conflicto mismo que caracteriza el convivir humano, no debiera sorprender que se siga manifestando claramente como una compleja superposición de intereses políticos, sociales y económicos. Esto último, auspiciado por el hecho de que el Estado posee la particularidad de tener bajo su dominio la centralización del poder de modo que la sociedad procura mediar a fin de que el actuar estatal se encamine a beneficio suyo. En este sentido, el embrollo estatal es apenas evidente y el paso siguiente será acercarse a una interpretación de éste bajo una perspectiva general alejada de llanas teorías del Estado que no alcanzan a identificar las particulares que se encubren detrás de su apariencia.

---

<sup>10</sup> Ibíd., p. 91

## 1.2 ESTADO Y CAPITALISMO

El Estado y el capitalismo establecen esencialmente unas relaciones de poder y, en este sentido, representan los principales codeterminantes de las formas de vida asumidas por los hombres desde los tiempos modernos. Ahora, que pueda hablarse de estas dos categorías como si hiciesen parte de un conjunto no es gratuito. El sistema capitalista y el Estado se corresponden, se entretajan e incluso danzan a un mismo ritmo y al compás de la misma melodía. Si el hombre ensimismado en su cotidianidad termina por asumir como una normalidad que estos dos condicionantes del actuar humano funcionen a la par, la posibilidad de comprensión de esta dualidad queda esfumada. Habrá que iniciar preguntando el fundamento de la relación entre Estado y capitalismo, para lo cual se hace apenas evidente la necesidad de ahondar en el acontecer histórico que da surgimiento a este sistema económico y en la función que tras ello ha venido asumiendo el Estado. Entonces, a partir de un acercamiento a los hechos históricos será factible visualizar la forma en que el Estado, a través de su capacidad para imponer leyes y para ejecutar represalias en caso de no acatamiento de las mismas, cimentó unas importantes bases para el posicionamiento del capitalismo. Esto se refiere a la forma originaria de surgimiento del capital como eje central de la sociedad. Sin embargo, aún hoy y con imperante fuerza el Estado se perpetúa como posibilitador de la reproducción de las relaciones sociales de poder que establece el capitalismo.

El sistema capitalista no tiene su origen como una explosión instantánea obra del azar o del destino, más bien verá su surgimiento a la luz de unos trascendentales cambios que estaba presentando el pensamiento y, por consiguiente, el mundo en el siglo XVI. El fraile alemán, Martín Lutero, habría de traducir La Biblia y encontraría importantes desviaciones entre lo propugnado por la iglesia católica y lo que efectivamente contenía el libro sagrado. Y este no fue un hecho cualquiera: desenmascaró la corrupción aunada al interior de la Iglesia y disolvió la unidad de Europa. Bajo tal estado de cosas, se abre paso al surgimiento del protestantismo

ascético donde uno de sus representantes históricos fue el calvinismo. Si antes de este episodio el hombre establecía una relación distante con la materialidad del mundo terrenal, este mundo sólo representaba un trance hacia la conquista del más allá, a partir de la Reforma Luterana al individuo se le adjudica la tarea de glorificar a Dios por medio de su trabajo. Sería entonces la influencia del protestantismo la que llevaría a la interiorización en el hombre de ese espíritu del capitalismo que Max Weber entiende como la búsqueda incansable del enriquecimiento no como un medio sino como un fin en sí mismo<sup>11</sup>.

Si para Lutero la función que otrora asumía la Iglesia ahora quedaba en manos del hombre mismo, a partir de su diálogo directo con Dios por medio de la fe, el trabajo vendría a representar esa actividad laboral positiva que era encomendada y querida por Dios. Esto implicaba la no necesidad de abandonar el interés en este mundo para lograr la trascendencia, todo lo contrario, el obrar laboral del hombre enaltecía a Dios. Pese a esto, no es con Lutero sino con el calvinismo que se da impulso al desarrollo de esa moral capitalista en tanto este último incorporó un autocontrol y una planificación de la propia vida, cosa que no hizo Lutero. En un primer momento, Juan Calvino expuso la existencia de una predestinación que establecía de manera *a priori* quiénes eran los elegidos por Dios y quiénes no y, en tanto, no había posibilidad alguna de alterar ese designio divino. Apenas parece comprensible que esto desatara en los creyentes profundos sentimientos de angustia y soledad, por lo cual los teólogos deciden replantear estas creencias. Así, van a incorporar unos signos que le permitan descubrir al creyente si hace parte o no de los elegidos. El primer dictamen entonces fue la exigencia de tomarse por elegido y rechazar cualquier duda al respecto y, el segundo, fue destinar su vida al trabajo como la forma de alejar las dudas religiosas y de abstenerse de dar rienda suelta a las pulsiones del cuerpo. Ellos dos en conjunto le darían al hombre la certeza de estar en este mundo haciendo parte de quienes disfrutarán la gloria futura en el mundo del más allá.

---

<sup>11</sup> WEBER, Max. La ética protestante y el espíritu del capitalismo. Madrid: Alianza editorial, 2012. p. 81-113.

Así, el protestantismo ascético condenará el ocio, la pereza, la contemplación y la despreocupación con la vida, al mismo tiempo que enaltecerá el acrecentamiento de la riqueza. Esto no pudo más que chocar con las formas de vida tradicionales que llevaban los hombres. Ellos concebían el trabajo como el instrumento que les dotaba de lo necesario para continuar llevando su vida en los niveles ya acostumbrados, primariamente no concebían la idea de acumular más de lo que necesitaban gastar. Sin embargo, este poder religioso estableció como un pecado de considerable gravedad el desaprovechamiento del tiempo y, en concordancia con ello, el hombre debía trabajar de manera ardua pero, además, hallando agrado en su labor. Más tarde, Benjamín Franklin diría “el tiempo es oro” y no lo pronunciaba bajo la consciencia de este precepto protestante sino inmerso en ese concebir utilitarista del mundo y del hombre mismo.

Hay algo en lo que definitivamente hay que puntualizar: no importaba la condición económica en la que se hallara una persona, sea como fuera tenía como tarea emplear sus días en la ejecución de tareas *útiles*. Esto quedaría perfectamente expresado en las palabras de Weber: “Tampoco el rico puede comer sin trabajar, pues, aunque él no necesite trabajar para cubrir sus necesidades, sigue existiendo el mandato de Dios, al que tiene que obedecer tanto como el pobre: pues la providencia de Dios tiene preparada, para todos sin excepción, una profesión que cada uno tiene que conocer y en la que tiene que trabajar”<sup>12</sup>.

Incluso, según la idea puritana, Dios no sólo exige el trabajo sino que además debe ser un trabajo racional, es decir, tiene que enmarcarse bajo la forma de un método. Y si Dios pone ante los ojos del hombre la posibilidad de lucro, éste no puede hacer caso omiso al llamado, contrario a ello debe tomar como suya esta posibilidad de enriquecimiento, pues no obedece a una coincidencia sino a algo premeditadamente intencionado por Dios. En este mismo sentido, el hombre no sólo debe preocuparse por trabajar sino que por ningún motivo debe permitir la

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 241.

disminución de su riqueza acumulada. Ahora, es apenas lógico que aquello sólo pueda estar patrocinado por un trabajo aún más intenso.

El protestantismo trajo puntualmente dos consecuencias de vasto alcance: le otorgó al afán de lucro una legalidad divina y exigió la moderación en el consumo. Habría sido casi imposible evitar que ello terminara por traducirse en una acumulación de riqueza que tomaría distancia de su consciencia religiosa y que adoptaría la forma de una carrera loca por el dinero en la que el hombre ha quedado vacío de todo sentido. Lo que en sus inicios motivó al individuo al enriquecimiento no fue más que su anhelo de glorificar a Dios, para que luego le fuese imposible resistirse al placer de la riqueza y terminara por convertirla en su más vanagloriada meta de existencia.

En este sentido, es el nacimiento de este espíritu capitalista el que va a sostener el despegue del capitalismo y no al contrario. Justamente, dará paso a un modo de vida burgués y establecerá ese camino de búsqueda de fortuna como una profesión. Resulta oportuno mencionar que este ascetismo concebirá la desigualdad entre los hombres como un designio divino que obedece a lógicas desconocidas para el hombre; tanto así que Calvino había establecido que los obreros únicamente son obedientes con Dios si perduran en su condición de pobres. Entonces, retomando, se tiene que a pesar de que el protestantismo concebía la codicia como algo enteramente reprochable, el resultado al que sus mismos dictámenes llevó no pudo más que encaminar e introducir a todos los hombres en este sistema al que están destinados como si fuese la única historia que pudiese ser contada<sup>13</sup>. Para en últimas terminar convertido, según lo pronuncia Max Weber, en un especialista sin espíritu y un hedonista sin corazón.

---

<sup>13</sup> Max Weber sentirá especial preocupación por los cambios en la vida del hombre que ha traído consigo la imposición del sistema capitalista y entonces expresa: "...ese poderoso mundo del sistema capitalista moderno, vinculado a condiciones técnicas y económicas en su producción mecánico- maquinista, que determina hoy, con una fuerza irresistible, el estilo de vida de todos los individuos que nacen dentro de esta máquina –y no sólo de los que participan directamente en la actividad económica- y que, quizá, lo determinará hasta que se consuma el último quintal de combustible fósil"(Ibíd., p. 273). Puntualizar en estas palabras de Weber es oportuno en tanto

Si bien, en esta primera exposición no se hace mención de la funcionalidad asumida por el Estado en una estructura capitalista, a razón de que hasta ahora únicamente se ha estudiado con Weber la influencia de la ética protestante en el nacimiento del espíritu capitalista, habrá que proseguir distinguiendo como una causa esencial del surgimiento de la acumulación originaria de capital los sin precedentes episodios de violencia acontecidos tanto en el Viejo como en el Nuevo Mundo. De modo tal que el planteamiento weberiano, de carácter espiritual, y el de Carlos Marx, de carácter materialista, no necesariamente han de excluirse, muy por el contrario, pareciera ser bastante oportuna la inclusión de los dos en un análisis que contenga mayor completitud. Para llevar una estructura cronológica habría que mencionar que la acumulación de riqueza auspiciada por ese poder religioso únicamente se extiende hasta el siglo XVI pues luego el afán de lucro se convierte en una secularización del inicial ideal ascético. Y el proceso de despojo violento acometido por países del continente europeo tendrá sus inicios en el siglo XVI e irá hasta el XVIII. Es decir, es en estos siglos en los que debe prestarse particular atención si es que se quiere tener una aproximación hacia el florecimiento del capitalismo.

Entonces, si bien la religión protestante condicionó el surgimiento de la acumulación de capital a partir del fervor que vociferaban por el trabajo, Marx expresaría unos determinantes históricos que, sin hacer referencia a vínculos religiosos, van a ejercer trascendental influencia en el posicionamiento del capitalismo. En palabras de Marx: “Sabido es que en la historia real desempeñan un gran papel la conquista, la esclavización, el robo y el asesinato; la violencia, en una palabra”<sup>14</sup>. En estas líneas queda manifiesto el medio del cual el hombre se ha valido para imponer sus ansias más profundas. Este proceso intenso de violencia daría a luz al capital como ese enorme astro que fuera el sol y en torno al cual habría de girar absolutamente todo, esto es, incluso la existencia del ser

---

menciona el porvenir del capitalismo que consiste en su perpetuación, precisamente porque lleva inmerso en sí las condiciones que han de mantenerlo erguido.

<sup>14</sup> MARX, Carlos. El Capital: Crítica de la Economía Política. México: Fondo de Cultura Económica, Tomo I, 1991. p. 607.

humano<sup>15</sup>. Si el capitalismo es el radical defensor de la propiedad privada, pues es ésta la que fundamenta su subsistencia, impuso su régimen a partir de una abrupta y bestial violación al tan venerado derecho de propiedad. El despojo brutal al que se vieron sometidos los campesinos que trabajaban las tierras, no sólo para proveerse de lo necesario para vivir sino para poder dar su tributo al terrateniente, tuvo lugar desde el último tercio del siglo XV hasta finales del siglo XVIII. No en todos los países europeos este fenómeno se desplegó de igual manera, dependió de sus características propias pero es en Inglaterra donde asumirá su forma clásica.

Según lo sustenta Marx, para que el capitalismo aflorara llenando de ardiente lava todo a su paso debía ser a expensas de dos condiciones: una acumulación originaria de capital y una masa de hombres desposeídos de todo medio de producción que a fuerza se viera obligado a vender su trabajo como una mercancía más. Así, el ser humano es rebajado al mismo nivel de las máquinas y las materias primas, aunque de manera casi que cínica se abandere la idea de que goza de una libertad. Claro que ésta no será más que la libertad de las cadenas de la nula posibilidad de vislumbrar otro camino: trabajar para el enriquecimiento de otro o engendrar su propia muerte. En este proceso de formación de la clase obrera, la situación va adquiriendo una tonalidad de tradición y ello explica que el modelo capitalista se asuma como algo dado y no como lo que deba intentar pensarse.

Siendo así las cosas, en Inglaterra fue necesario que el poder real estableciera la disolución de las huestes feudales y se diera también la transformación de la propiedad comunal en propiedad privada a través de un golpe de Estado

---

<sup>15</sup> Los actos de barbarie que permitieron la acumulación originaria de capital tuvieron lugar tanto en Europa como en América. Del Nuevo Mundo saquearon y arrasaron con intensa furia todos los recursos de los cuales les fue posible apropiarse. Factores como la esclavización y la muerte de millones de indígenas en medio de las explotaciones mineras, en resumen, ese espíritu depredador incluso logró estar justificado por los tan puritanos colonizadores en sus preceptos religiosos. El mismo parlamento británico manifestó que estos eran recursos que Dios de manera bondadosa había puesto ante ellos y entonces, existía un aval espiritual para la apropiación bestial de estos.

parlamentario en tanto fueron los decretos los que permitieron a los terratenientes adjudicarse para sí las tierras que eran pertenencia del pueblo. También hizo parte del proceso el apoderamiento de unos individuos favorecidos por el rey de los bienes que otrora le pertenecieron a la Iglesia católica pero de los cuales fue apartada como consecuencia de la Reforma luterana. De estos manantiales de riqueza emanó esa primera acumulación de capital. Este panorama era producto de un suceder en nada pacífico ni civilizado, sino que el papel protagónico lo tuvo la deshumanización a la cual se vio sometida la población. No sólo se privó a los campesinos y artesanos de sus medios de producción, sino que, además, la industria manufacturera naciente era incapaz de incorporar a toda aquella población desplazada de su tierra, no percibiendo más remedio que el cruce de brazos en la espera de un comprador.

La consecuencia de todo ello era apenas lógica: la metamorfosis de muchos campesinos en mendigos que deambulando por las calles veían esfumarse los crepúsculos. Ante eso la legislación rindió un completo apoyo al posicionamiento del capitalismo, a tal punto que se dictaminaba azotar sin misericordia, recluir e incluso marcar con un hierro candente a quienes se encontraran sin nadie que quisiera tomarlos a su servicio. Lo anterior, por considerar que estos individuos representaban un peligro para la sociedad. Esa relación social de poder que impone el capital violentaba de forma doble: a quienes les resultaba misión imposible hallar un empleo y, también, a quienes estando laborando los atropellaba las inhumanas condiciones de trabajo. Es así como la ley se pone a la tarea de intensificar la subordinación de quien debe vender su fuerza de trabajo al encontrarse desposeído de medios de subsistencia. Ejemplos de ello brotan en la historia por doquier, tal es el caso del decreto del 14 de junio de 1791: declara como motivo de penalización la acción conjunta u organizada de los obreros por considerarlo un atentado al pleno desarrollo de la libertad.

Que “el capital viene al mundo chorreando sangre y lodo por todos los poros, desde los pies a la cabeza”<sup>16</sup> es algo que se manifiesta de manera evidente en el hecho de que la expropiación de las tierras a los campesinos haya actuado como condición de posibilidad del surgimiento de este sistema económico con toda la violencia que ello debiera implicar. Este proceso desencadenó la acumulación originaria de capital que es el punto de partida del capitalismo. Ahora, lo que sucede es que ello no habría tenido un campo de posibilidad sin la intervención o actuación del Estado que es lo que particularmente interesa reconocer en el esbozo de esta exposición. La transformación del sistema económico feudal al sistema capitalista se valió del poder del Estado para lograr su cometido. Si esto fue así en los inicios del proceso de acumulación originaria, más adelante el Estado iría asumiendo dentro de su accionar unas tareas indispensables para la protección del capitalismo.

Hasta este punto es claro que el capitalismo impone una relación de dominación en tanto poseedor de los medios de producción frente a quienes no disponen de éstos, lo que hace comprensible que este sistema económico tenga lugar en medio de una situación de conflicto precisamente por implicar una relación de poder<sup>17</sup>. Entonces ¿qué relación podría aguardar este fenómeno con lo que se entiende por Estado? Si el término Estado se conceptualiza como la configuración de unas relaciones de poder interdependientes y se reconoce su capacidad para hacer uso de la coerción como instrumento para encauzar a todos los individuos por el orden establecido, se vislumbrará alguna posibilidad de entablar esta relación que parece en principio ininteligible. Así, el Estado no es una garantía externa al propio sistema capitalista sino que tiene la particularidad de ser esencial

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 646.

<sup>17</sup> Esta situación la expresó magistralmente Carl Schmitt: “La sociedad que funciona desde criterios económicos posee desde luego medios suficientes para dejar fuera de sus circuitos a quien haya caído víctima de la competencia económica o no haya tenido éxito en ella, así como a cualquier “perturbador”, y puede también convertirlo en inofensivo de una manera “pacífica” y sin violencia; dicho más concretamente, sino se adapta por las buenas puede dejarlo morir de hambre”. (SCHMITT. *Op. cit.*, p.68)

y constitutiva en este sistema económico pues incorpora, justamente, una relación social<sup>18</sup>.

Antiguamente, bajo el modo económico feudal el señor detentaba el poder económico, físico e ideológico pero ya con la entrada del protagonismo capitalista el dueño de los medios de producción ha quedado cruzado de brazos ante la imposibilidad de ejercer coerción que implique ámbitos más amplios que el meramente económico. Como ya se tuvo oportunidad de exponer, en el proceso de acumulación originaria la única dominación que podía acusar el dueño del capital era de carácter económico: poner al individuo en la encrucijada de tener que decidir entre vender su trabajo como mercancía o morir. Con el Estado la relación adquiriría una tonalidad distinta tanto así que hizo efectiva su capacidad de infringir castigos y represalias a quienes intentaran distanciarse del movimiento capitalista. Observando este inicio se reconoce cómo halla justificación la existencia de un Estado capitalista. Se hace imprescindible la presencia de un tercer actor, las instituciones estatales, que sean las garantes de unas condiciones para que el capitalismo pueda mantenerse en pie. Pero el Estado no es protector directo del sistema capitalista sino que se toma a la tarea es de asegurar la relación social que emerge de éste. Frente a esto el politólogo argentino, Guillermo O'Donnell, hace una manifestación contundente: “El Estado es el garante de la existencia y reproducción de la burguesía y del trabajador asalariado como clases [...] Esto entraña- lógica y prácticamente- que en ciertas instancias el Estado sea protector de la primera frente a la segunda. Pero no como árbitro

---

<sup>18</sup> La forma tan estrecha como el capitalista depende del Estado ya había sido mencionada por el propio Adam Smith, quien expone acertadamente: “la abundancia del rico excita la indignación del pobre, y la necesidad, alentada por la envidia, impele a éste a invadir las posesiones de aquél. Sólo bajo la protección del magistrado civil podrá descansar tranquilamente durante el corto espacio de una noche el dueño de esa propiedad tan valiosa, adquirida con el trabajo de muchos años o quizá en sucesivas generaciones”. (SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. México: Fondo de Cultura Económica, 1997. p.629).

neutral, sino para reponerla como clase subordinada que debe vender fuerza de trabajo y, por lo tanto, reproducir la relación social que el Estado garante”<sup>19</sup>.

Teóricamente el Estado tiende a referenciarse como el ente que está inmerso en la búsqueda de un interés común. No obstante, ese interés está lejos de ser ecuánime en tanto el Estado se encuentre interesado en la reproducción de una relación social de poder que nada tiene de igualitaria. Muy por el contrario posee una característica que le es innata: la disparidad entre quienes disponen del capital y los que no. Siendo este el contexto, el Estado aparece como un actor social externo a los sujetos directamente implicados en el capitalismo. Este hecho no es uno cualquiera: suscita que el Estado aparente guardar distancia de esta relación social y se presume que interviene única y exclusivamente cuando en el sistema se presenta una crisis. Lo que sucede es que esto no es tanto así, hay que insistir: el Estado no aparece como mero observador del capitalismo sino que su actuación es ciertamente determinante.

Sabido es que el burgués tiene asaltados sus días y sus noches por ese afán de lucro, su mirada es unidireccional: no divisa más que posibilidades de acumular capital. Esto explica por qué el Estado termina por adjudicarse tareas que en tanto necesarias para la reproducción del sistema capitalista o, lo que es lo mismo, para el sostenimiento de la masa de trabajadores, el propio capitalista no las asume. Dentro de esas funciones pueden mencionarse la prestación de servicios de salud, educación e infraestructura; y en casos excepcionales, las intervenciones de tipo económico necesarias en momentos de crisis del sistema. Ahora la idea es un tanto más clara: el Estado se hace presente como el héroe del capitalismo. Pese a esto, la dominación intenta enmascararse: el Estado se patrocina a sí mismo como el impulsor de la neutralidad e igualdad y, los capitalistas y trabajadores se vanaglorian de la imaginaria libertad de comprar y vender tanto fuerza de trabajo como mercancías.

---

<sup>19</sup>O'DONNELL, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado. En: OSZLAK, Óscar, *et al.* Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1984, p. 205.

El hecho de que el Estado funcione al unísono con el capitalismo trae para este último unas ventajas harto trascendentales: lo desembaraza del inconveniente de tener que aparecer como un actor opresor y tirano, le permite estar acobijado por un orden jurídico que le brinda seguridades<sup>20</sup> y halla la posibilidad de encubrir las contradicciones inherentes a este sistema económico. Así, ya hecha explícita la relación que guarda el Estado con el capitalismo, podrá identificarse un tema fundamental en toda nación: la tributación. El Estado procura construir un ambiente propicio que sirva como estímulo a la acumulación de capital. Esto se observa con facilidad, por ejemplo, en las exenciones tributarias que otorgan los gobiernos a las rentas generadas por el capital, al mismo tiempo que se argumenta que tiene como finalidad el fomento y la creación de empleo, cuando lo cierto es que nada asegura esto llegue a materializarse. Entonces, que el capitalismo no sólo ataña a lo económico sino que a partir de la dualidad Estado-capitalismo asuma un carácter político es algo que presenta manifestaciones en todo el universo de la sociedad.

## **1.2 ECONOMÍA CLÁSICA Y TRIBUTACIÓN**

La economía política clásica es un referente teórico fundamental que debe incorporarse en las interpretaciones económicas que pretendan caracterizarse por su completitud. Adentrarse en el conocimiento del nacimiento y desarrollo de los postulados de la economía política es el punto de partida para hallar un acercamiento más fructífero a las fuerzas de la producción, la distribución y el consumo, lo que equivale a decir que es un marco de referencia que debe estar presente. Así, se reconoce lo esencial de este proceso de estudio; sin embargo, será insuficiente limitarse únicamente a interiorizar sus principios económicos como si de un conocimiento desprovisto de contexto se tratara sino que habrá que

---

<sup>20</sup> En este punto parece oportuno identificar la significación que asume la concepción de ciudadano incluida por el Estado-nación. Esa ciudadanía implica que todos los individuos son iguales ante la ley y que por tanto es a través del orden jurídico que esto se patentiza. Es necesario entonces la existencia de un sujeto libre, libre para establecer pactos de compraventa de mano de obra y para apropiarse del valor. Es precisamente esta ilusión de igualdad la que mantiene esa estructura.

trascender: examinar la validez de sus hipótesis a la luz de los hechos efectivamente reales. Es posible categorizarlos como reales únicamente en el caso de que su punto de partida sea la observación de cómo se hacen patentes los fenómenos económicos y, en oposición, caerán en la inconsistencia de la idealización, que poco o nada se corresponde con la realidad, al introducir postulados basados en el perfecto comportamiento de la economía. Y esto para decir que la economía política en su afán por construir un mundo ideal y heredando a las posteriores exposiciones económicas su forma de abordar la temática, ha desencadenado un amplio conjunto de aspectos cuestionables. En este contexto, habrá que acercarse a la comprensión de la repercusión estatal que ha traído consigo la economía y cómo se hace ello patente en el tema particular de la tributación.

Es factible iniciar esta exposición con el pensamiento económico del economista inglés, William Petty, quien realiza un destacado estudio sobre la tributación. El hecho más relevante y trascendental de la concepción económica de Petty es que no aparece como desligada del Estado, incluso parte reconociendo en su tratado de impuestos que el Estado no permanece en pie gracias a su gobernante, sino que es el pueblo el que con sus retribuciones sostiene la existencia estatal<sup>21</sup>. En este contexto, Petty dimensiona la necesidad de dictaminar una serie de normas que permitan cuantificar las cargas tributarias de modo tal que los pagos se establezcan en concordancia con los ingresos y el patrimonio y, en últimas, pueda hacerse patente una situación de equidad. Es consciente y hace explícita la importancia de que la cuantía de las imposiciones fiscales sean justas y la

---

<sup>21</sup> Adicionalmente, hay que reconocer en el siglo XVII la economía aún no ostentaba de un reconocimiento como campo de estudio y, ello hace comprensible que Petty no pretendiera teorizar en cuanto a conceptos meramente económicos, y más bien hallara la necesidad de establecer planteamientos del tema tributario pero a partir de la función que asume el Estado. Ahora, su preocupación por el tema estatal tenía como fundamento la situación que afrontaba Irlanda: dependía netamente de su pueblo que es quien tiene en sus manos la posibilidad de mantener la superestructura del Estado para que éste dé cumplimiento a las tareas que le han sido encomendadas.

población se encuentre satisfecha con el pago facilitando por esta vía el reconocimiento de la esencial labor que ejerce su retribución.

Petty no redujo el tema tributario, con toda la complejidad que este tiene, a puras simplicidades, a las que podría conllevar un análisis realizado únicamente desde el equilibrio económico, más bien capturó a partir de la observación su complejidad y en esta medida construyó un aporte de significativo valor. Se puso a la tarea de determinar las razones por las cuales es posible se presente una caída en los impuestos recaudados por el Estado. Como causa general de este fenómeno menciona la negativa por parte de la población a pagar los impuestos, lo que pudiera conllevar a una evasión de los mismos. Esta situación se agrava más aún si la gente supone que el Estado malgasta esos ingresos recibidos o que impone la cuantía de los pagos de un modo desigual<sup>22</sup>. Entonces, un fuerte obstáculo que se opone al adecuado desarrollo del ejercicio tributario es el permanente enigma de cuál debiera ser efectivamente la magnitud de la imposición determinada desde el Estado y la creencia de que el dirigente político transfiere parte del dinero recaudado a ciertas personas de su favoritismo. Adicionalmente, se presenta como inconveniente la ignorancia de las cifras de riqueza y de comercio de los pobladores causando, o bien una innecesaria repetición del cobro, o un problema para imponer cargos adicionales. En este contexto, Petty explicita dos circunstancias fundamentales: la evidente necesidad de un recaudo tributario y los inconvenientes inherentes que presenta este proceso.

Si Petty visualizaba la fiscalidad desde una panorámica más amplia, el economista francés de la escuela fisiócrata, François Quesnay, tendrá como punto de partida en su pensamiento económico el supuesto de la agricultura como la fuente por cual se construye la totalidad de la renta nacional, es decir, sus principios formulados son válidos en tanto postulado y haciendo omisión de éste el esquema

---

<sup>22</sup>PETTY, William. *The Economic Writing. A Treatise of Taxes and Contributions*. New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1986. p. 4.

que propone en la *Tableau* no sería más que engañoso<sup>23</sup>. Asimismo, su interpretación tendrá un enfoque meramente económico. En este sentido, concebía Quesnay la necesidad de impedir que el recaudo de impuestos y los gastos del gobierno generaran fortunas pecuniarias, con lo cual se verían reducidas las rentas de la circulación. Esto a razón de que una parte de ellas simplemente se queda paralizada. Conjuntamente, debe evitarse la imposición de pagos tributarios que sean destructivos o desproporcionados con la renta del país y más bien es acertado aumentarlos conforme se incrementa dicha renta. Eso sí, las imposiciones fiscales deberán recaer sobre las rentas y no sobre las mercancías en aras de abstenerse de perjudicar al comercio.

Entonces, para Quesnay el objetivo nacional era la creación de condiciones para que el reino consiguiera albergar la mayor cantidad posible de agricultores ricos, con la consecuencia de una elevación en los niveles de renta y de poderío militar. Esta circunstancia funcionará al unísono con la estructura fiscal. El sistema tributario tendrá que evitar la imposición de pagos sobre los adelantos de los agricultores porque de no ser así, necesariamente se frenará la producción agrícola. No obstante, es claro para Quesnay que la imposición tributaria debe recaer sobre las rentas de la tierra con la intención de respetar el orden natural<sup>24</sup>. Entonces, aunque es claro sobre quién debe recargarse el peso de la fiscalidad, también se determina unas condiciones para hacerlo y todo, en últimas, encaminado hacia un incremento en la renta nacional. Así, se tiene que su interpretación económica, que incluye por supuesto la tributaria, está estrechamente vinculada a la dinámica agrícola cuya fuerza de arraigo de pensamiento emana del convencimiento teológico. Por otro lado, los partidarios de

---

<sup>23</sup> La escuela fisiócrata va a considerar a la naturaleza como creación de un Ser Supremo, Dios, quien le ha permitido al hombre conocerla a través de los sentidos. Sin embargo, no se excluye el método de investigación cartesiano como forma de acercarse al conocimiento de la naturaleza. En este sentido, Quesnay vendría a postular el deber de adecuar los principios económicos de las naciones al orden natural establecido en el mundo y esto hace referencia especialmente a la agricultura.

<sup>24</sup> QUESNAY, François. *El Tableau Economique y Otros Escritos Fisiócratas*. Barcelona: Editorial Fontamara, 1974. p. 37.

la escuela fisiócrata parten del interés personal en la formulación de sus máximas políticas y en el estudio de las motivaciones individuales, reconociéndolo como el impulsor de los negocios y del comercio, esto es, de la riqueza nacional. El hecho de que Quesnay haya basado su pensamiento económico en estas proposiciones conllevará a un quiebre de su interpretación pues no es viable conciliarla con la realidad económica aunque tal vez sí, en parte, con la de su época.

Ahora, Adam Smith reconoce en la investigación que realiza sobre la causa de la riqueza de las naciones, precisamente por estar refiriéndose al contexto de nación, una funcionalidad del Estado. Fundamentalmente, le asigna tres funciones al Estado y que, en tanto implican toda una serie de gastos, justifican el cobro de tributos: la protección de la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades que le son externas para lo cual es necesario disponer de una fuerza militar, la protección a los miembros de la nación contra las injusticias y opresiones que le pueda propinar algún individuo perteneciente a la misma sociedad, y el establecimiento y sostenimiento de instituciones y obras públicas que a pesar de ser útiles para el conjunto de la sociedad no ofrecen un incentivo económico de tal grado que despierte el interés individual de fundarlas<sup>25</sup>. Dado que la intencionalidad del Estado es servir de defensor a la sociedad es natural que los miembros de ésta contribuyan a sostenerlo con sus retribuciones.

Lo que sucede es que, según lo plantea Smith, el proceso de tributación no debiera darse de cualquier manera sino que es necesario que los impuestos se conformen de modo tal que se dé cumplimiento a cuatro máximas. La primera es el principio de justicia que se cumple al dictaminar un pago tributario a cada individuo según sea su capacidad de pago, es decir, en correspondencia con sus ingresos. Al mismo tiempo, contempla el pago de impuestos sólo una vez el contribuyente ha logrado satisfacer sus necesidades esenciales y primarias<sup>26</sup>. El

---

<sup>25</sup> SMITH, Op. cit., p. 614-716.

<sup>26</sup> La omisión de esta máxima es lo que podría denominarse como desigualdad en la imposición. En correspondencia con esta máxima se encuentra la exposición que realiza el filósofo escocés

segundo principio explicita que el impuesto a pagar por el contribuyente debe encontrarse claramente precisado y no estar establecido de forma arbitraria, esto con miras a evitar la corrupción y el abuso. El tercero es el principio de comodidad que sostiene la relevancia de cobrar el impuesto en el tiempo y de la forma que le resulte más cómodo al individuo para asegurar el cumplimiento satisfactorio de su obligación. Y el último, pero no por ello menos importante, es el principio de economía basado en la importancia de lograr la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que ingresan al tesoro público, es decir, procurar la minimización en los costos de recaudación. El incumplimiento de estos cuatro principios suscita la tentación de infringir la ley.

Aunque, Smith de forma implícita reconoce que existe ya de por sí una relación de desigualdad entre la sociedad civil y la sociedad política, estas máximas smithianas permiten intuir algo esencial: para el autor el tema de la justicia sigue siendo relevante al punto de considerar que su contrario entorpece el orden social hasta llegar a desmoronarlo. Es, entonces, comprensible que incluya este tema en la fiscalidad donde precisamente hay una importante susceptibilidad de caer en impuestos injustos. Empero, no es el único criterio que defiende Smith. Si bien tiene presente la posición del Estado y sus necesidades, abanderada que una mano invisible conduce a que el interés de perseguir la ganancia propia, promueva el de la sociedad de manera más acertada que incluso teniendo establecido esto como objetivo. En este mismo sentido, menciona que el hombre en tanto no infrinja las leyes de justicia se encuentra en completa libertad para perseguir su propio interés y competir económicamente. Este liberalismo económico, necesariamente, debe quedar exento de toda interferencia gubernamental pues ni aún el gobierno más previsor y prudente puede hacer tanto bien a la sociedad como la iniciativa del interés individual o, por lo menos, esto es lo que supone Smith y que justamente sostiene toda su investigación.

---

Henry Home mencionando como una las reglas generales de tributación el remediar la desigualdad de la riqueza en lo posible, aliviando al pobre y gravando al rico.

Tiempo más tarde, ya en la segunda década del siglo XIX, David Ricardo realiza una crítica a la teoría de valor trabajo de Adam Smith argumentando que el trabajo es una medida de valor pero al mismo tiempo toma la forma de mercancía y en consecuencia el valor ya no es un signo sino que ha pasado a ser un producto<sup>27</sup>. Y a partir de este cambio en la interpretación Ricardo construirá su pensamiento económico. En lo referente al tema fiscal, contrario a hacer énfasis en los condicionantes que revelan la equidad tributaria, esbozará las transformaciones económicas consecuencia de las diversas fuentes de recaudo. En este sentido, Ricardo analiza el proceso económico como algo independiente de otras facetas sociales: el Estado se encuentra limitado por las leyes económicas y controlado por las fuerzas políticas temerosas que el pueblo se les vuelva encima.

Entiende pues los impuestos como cierta parte de la producción de la tierra y de la mano de obra de un país que es capturado por el Estado. Así, este pago fiscal puede imponerse sobre el capital o sobre los ingresos y necesariamente tenderá a disminuir el poder de acumulación. En la medida en que se grave el capital, decrecerán los fondos facilitadores del afianzamiento industrial. Pero si recaen los tributos sobre los ingresos dos serán los escenarios posibles: disminuye la acumulación de capital o se obligará a los contribuyentes a hacer omisión de una parte de sus ingresos que tenía como destino el consumo. No sólo hay que tener presente que según sea el tipo de impuesto serán sus repercusiones, sino que, también, la importancia de la tributación estriba en los efectos que trae consigo pero vistos desde el conjunto.

En el caso que el gobierno decida aumentar el nivel de gasto, la capacidad de consumo del pueblo se atenuará. Aquello sólo podría neutralizarse hallando la manera de incrementar el capital y los ingresos. De modo que el gobierno debiera evitar estas imposiciones al capital en pro de no afectar los fondos que serían generadores de empleo y, por tanto, en los que está la posibilidad de elevar la

---

<sup>27</sup>RICARDO, David. Principios de economía política y tributación. Obras y correspondencia. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 9-38.

producción al interior del país. En lo referente a los impuestos que recaen sobre los productos primos habría que mencionar que elevan el costo de producción y, entonces, el precio del producto aumentará en la cuantía del tributo. Esto sustentado en que no puede recaer sobre el cultivador ni tampoco sobre el terrateniente pues actuaría como incentivo al abandono del negocio. Además de que este impuesto eleva el precio del producto primo, sienta la necesidad de elevar los salarios de la mano de obra con la intención de que les sea posible igualar su anterior nivel de subsistencia.

A su vez, es prioritario desplegar lo que David Ricardo plantea acerca de los impuestos sobre las utilidades. Los impuestos sobre bienes de lujo, únicamente habrán de afectar vía precios a quienes tienen la capacidad para consumirlos; mientras que los impuestos sobre artículos necesarios, por sus características propias, afectan en igual proporción a toda la población. Así que cualquier impuesto sobre un artículo de consumo del trabajador hará necesario un incremento en el salario y consecuentemente disminuirán las utilidades del capital. Pero en el caso de que fueran gravadas únicamente las utilidades de ciertas actividades productivas, habría fuertes incentivos a abandonar ese negocio y dedicarse a otro que pudiera generarle mayores beneficios. Y si el impuesto se establece en proporción de las utilidades para la totalidad de las actividades, tendrá que aumentar el precio de todos los artículos. Se tiene pues que un impuesto sobre las utilidades del capital afecta a los poseedores del capital si todos los bienes han subido en proporción al impuesto, a pesar de que sus dividendos no se encontraran gravados.

En este punto es evidente el interés de la interpretación ricardiana por la dinámica de las fuerzas económicas propiamente dichas, principalmente, en lo que atañe a las leyes propias de las utilidades, salarios e impuestos. Y es, justamente, el comportamiento de estas leyes el que determina que tal o cual tipo de impuesto se tome por ventajoso o no. En razón con lo anterior, Ricardo no toma partida del debate del tema estatal, en oposición a ello le preocupa que la tributación en

algunos casos pueda llegar a funcionar como un obstáculo a la acumulación de capital con todas las consecuencias que ello trae consigo. Precisamente uno de sus postulados más relevantes reza: la interferencia gubernamental caracterizada, entre otras cosas, por ser nociva e imprudente no debe más que mantenerse al margen de los asuntos económicos en la medida en todo se encamina hacia un equilibrio económico que solventa cualquier eventualidad. No obstante, este principio falsifica la realidad económica que se caracteriza precisamente por el desequilibrio, esto es, las fuerzas económicas lejos de encontrarse en un equilibrio auspiciado por la libertad de mercado, se enmarca en una inestabilidad e incertidumbre de grandes alcances<sup>28</sup>.

Para comprender mejor el engaño al que somete la visión ricardiana del conjunto económico basta apreciar la comparación entre sus percepciones y las del erudito británico, Thomas Malthus, que influenció de manera importante en la economía política. Sucede que el contraste entre ambos es evidente: mientras Ricardo es un teórico abstracto y apriorista, Malthus es un investigador inductivo e intuitivo que rechaza a toda costa el tener que alejarse de lo que certifican los hechos. La trascendencia de esto no es de dimensión insignificante, en palabras de Keynes: "Ricardo volviendo tan completamente la espalda a las ideas de Malthus aprisionó las cuestiones económicas durante cien años completos en un surco superficial"<sup>29</sup>. A Ricardo le interesa investigar la teoría de la distribución del producto bajo la conciencia de que las leyes que rigen esta distribución son el problema primordial de la economía política pero surge un inconveniente: lo hace a la luz de unas condiciones de equilibrio. A Malthus le resulta esencial encontrar los

---

<sup>28</sup> No por otra razón Keynes, uno de los pocos economistas que ha dado una interpretación económica basada en la realidad fáctica, vendría a pronunciar: "Sostendré que los postulados de la teoría clásica sólo son aplicables a un caso especial, y no en general, porque las condiciones que supone son un caso extremo de todas las disposiciones posibles de un equilibrio. Más aún, las características del caso especial supuesto por la teoría clásica no son las de la sociedad económica en que hoy vivimos, razón por la que sus enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarlas a hechos reales". (KEYNES, John Maynard. Teoría general del interés, la ocupación y el dinero. México: Fondo de cultura, 1943. p.15).

<sup>29</sup> KEYNES, John Maynard. Primer ensayo sobre la población: Robert Malthus (1766-1834) de John Maynard Keynes. Madrid: Alianza Editorial, 1968. p. 23.

determinantes del volumen de producción día a día pero no en un mundo perfecto, idealizado, totalmente predecible, sino en el mundo real. En cuanto a la economía monetaria ocurre lo mismo: Malthus la percibe para el contexto que se vive y Ricardo asume que el dinero es natural.

En una de las cartas que escribe Malthus a Ricardo se expresa clara y contundentemente la crítica que tiene intención de hacerle:

Con frecuencia me inclino, ciertamente, a referirme a las cosas tal como son, como la única manera de dar a lo que escribo utilidad práctica para la sociedad [...]. Además, creo realmente que el progreso de la sociedad se compone de movimientos irregulares y que omitir la consideración de que las causas que, durante ocho o diez años, darán un gran estímulo a la producción o la población un gran freno, es omitir las causas de la riqueza y la pobreza de las naciones: el gran objetivo de todas las investigaciones en Economía Política<sup>30</sup>.

No obstante, Ricardo no se percataba enteramente de lo que implicaba la objeción de Malthus y más bien continuaba con su cabeza en las nubes como vendría a indicarlo Keynes<sup>31</sup>. Esto equivalía a intentar tapar el sol con una mano pues la economía se hacía patente como un permanente devenir de periodos, unos de mayor y otros de menor prosperidad, pero Ricardo se empeñaba en verla como un uniforme progreso. Simultáneamente, Malthus se ponía a la tarea de perpetrar un pacto de amor con la verdad fundamentando su *Ensayo sobre la población* en dos postulados que provinieran de la realidad y tuvieran solidez filosófica: primero, el alimento es indispensable para la existencia humana y, segundo, la pasión entre los sexos se mantendrá en su estado actual. Y conforme a estos dos construye su interpretación de la brecha existente entre el crecimiento poblacional y el de

---

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 33-34.

<sup>31</sup> Habría que mencionar que cuando Ricardo se dirige al tema de los beneficios económicos da por supuesto que los salarios reales de los trabajadores son constantes, cuando en realidad lo que sucede es que sufren modificaciones en la medida en que varíen los precios de los productos. Entonces, los salarios al ser de carácter variable tanto como los beneficios imposibilita precisamente que esa conjetura engañosa de su inconstancia pueda aplicarse al presente económico.

producción de la tierra, lo que tendría que manifestarse, inevitablemente, en un obstáculo a la perfectibilidad de la sociedad.

Es precisamente Keynes quien desocultará la inconsistencia que presentan los postulados económicos clásicos. Esta interpretación clásica parte de algo vasto trascendental: el principio del Laissez-faire que intenta armonizar el individualismo con el socialismo. El nacimiento de este principio, como es de suponer, deviene auspiciado por unos cambios que presentaron gran influencia en la época. La incompetencia gubernamental y la corrupción que estaba revelando el siglo XVIII, acompañado del progreso material entre 1750 y 1850 originado en la iniciativa individual, permitió que esta doctrina del “dejad hacer, dejad pasar” se implantara de manera persuasiva<sup>32</sup>. Algo parecía ser el punto en común de todos: la concepción de que la administración pública demostraba ineptitud y que, en consecuencia, la función del Estado debía limitarse. En este sentido, el papel protagónico lo asumía la competencia económica, justificando la no interferencia en el libre curso de las fuerzas económicas. La riqueza, siendo hija de la libre competencia, desata, inevitablemente, una guerra en la que sólo puede sobrevivir el más apto, claro que en términos económicos. Ello es, justamente, lo que hace patente la interpretación ricardiana.

Sin embargo, puede mencionarse que este postulado tuvo como padre, más que a los economistas políticos, a los filósofos políticos. Y apropió la forma de un dogmatismo en donde el mandamiento es que el Estado no ponga frenos al pleno desarrollo del interés particular porque la esperanza de progreso está depositada en los hombres de negocios que, procurando su enriquecimiento propio, propenderán por el bienestar del colectivo. Ahora, lo que acontece es que esto no pasa de ser más que una conjetura, una simplicidad, una hipótesis incompleta que

---

<sup>32</sup> El Laissez-faire queda perfectamente definido por Bentham: “La regla general es que el gobierno no debe hacer ni intentar nada; la divisa o el lema del gobierno, en estas ocasiones, debe ser: ¡*Quieto!*... La petición que la agricultura, las manufacturas y el comercio presentan a los gobiernos es tan modesta y razonable como la que hizo Diógenes a Alejandro: No me tapes el sol”. (BENTHAM, Jeremy. En: Biblioteque Britannique. Citado por KEYNES, Op. cit., p. 71.)

oculta el verdadero escenario del mundo<sup>33</sup>. Los hechos no dan muestra de esta estrecha correspondencia entre interés individual e interés general y es, precisamente, este falseamiento de la verdad económica lo que pone a tambalear al mundo de lo económico. Frente a ello Keynes propone un equilibrio, no idealizando la economía sino en procura de conciliar, entre el individuo y el Estado.

Justifica Keynes que no toda la actividad económica debe dejarse en manos del interés privado porque bien es sabido que es competencia del Estado la ejecución de acciones que, sirviendo al bien público, no implican un incentivo de utilidades para el hombre de negocios. Para comprender esto podría exponerse que de las más importantes quejas de la economía son las derivaciones del riesgo, la incertidumbre y la ignorancia, de las que ciertamente se desentienden los clásicos, y, justamente, el remedio para ello puede encontrarse en la intervención estatal. En la existencia de una institución central que ejerza control sobre el dinero y el crédito y en la publicación completa de datos económicos de elevada importancia, se encuentra el alivio a muchos de los males que la economía en su libre actuar se siente incapacitada para subsanar. Así, dentro de las acciones mediante las cuales debe ejercer influencia el Estado, en momentos de complejidad económica, figura de manera fundamental el sistema de impuestos por permitirse modificar la propensión a consumir. Se tiene, entonces, que la lucidez en la interpretación que realiza Keynes le faculta para reconocer que el Estado no puede sólo atender sus funciones de defensa sino que debe, además, estar obligado a intervenir en la superación de problemas en la demanda efectiva, en tanto, la funcionalidad interna del capitalismo desencadena su propia destrucción.

---

<sup>33</sup> “El mundo *no* se gobierna desde arriba, de manera que no siempre coinciden el interés privado y el social. No es dirigido aquí debajo de manera que coincidan en la práctica. No es una deducción correcta de los principios de la economía que el interés propio ilustrado produzca siempre el interés público. Ni es verdad que el interés propio sea generalmente ilustrado, más a menudo, los individuos que actúan por separado persiguiendo sus propios fines son demasiado ignorantes o demasiado débiles incluso para alcanzar éstos. La experiencia no demuestra que los individuos, cuando forman una unidad social, sean menos clarividentes que cuando actúan por separado” (SCHMITT, Op. cit., p. 81)

El liberalismo económico presupone que el hombre es bueno y se afianza a esta idea para argumentar que la sociedad tiene la posibilidad de permanecer bajo un orden y, siendo así las cosas, la existencia del Estado adquiere una importancia secundaria<sup>34</sup>. Aunque, el liberalismo no ha erradicado por completo al Estado, tampoco lo ha enmarcado bajo una teoría o principio político. En este orden de ideas, no resulta extraño que la política fiscal responda de manera exclusiva a unos objetivos de competitividad y eficiencia, es decir, que más allá de los términos económicos no haya nada y sea el afán de garantizar la reproducción del capital el astro que ilumine toda acción de política económica.

Para el caso colombiano, en la década de los años ochenta cobraron vigor los imperativos económicos de crecimiento económico y la idea de que las fallas ocasionadas por la intervención estatal eran de mayores dimensiones que las presentadas por las fallas de mercado. En este mismo sentido, problemas como la desigualdad en la distribución del ingreso que debiera atenderse desde la tributación misma por medio de un sistema impositivo progresivo no es un tema que reclama importancia bajo la estructural neoliberal. Esto ha llegado a tal punto que la búsqueda de equidad fiscal se toma por causante de distorsiones en la medida en que altera las decisiones de inversión, al mismo tiempo que se le acusa de facilitar la evasión al tener que extenderse el número de tasas marginales. Para, en último término, sentar una defensa de la política fiscal caracterizada por una estructura tributaria óptima, esto es, que sea de fácil administración. Frente a ello lo que queda es un mar de interrogantes. No parece ser que una política fiscal con estas cualidades tenga la robustez suficiente para atender las particulares problemáticas colombianas: el debilitamiento del país bajo una de las mayores tasas de inequidad en el mundo. Y, entonces, miente la economía y miente el Estado: la primera prometiendo un bienestar general y el segundo manifestando

---

<sup>34</sup> Sin embargo, la suposición de la bondad del hombre va en contrasentido con todas las teorías políticas propiamente dichas que categorizan al ser humano como malo y de naturaleza problemática. Dentro de los principales expositores de lo estatal a partir de este presupuesto puede mencionarse a Maquiavelo, Hobbes y Hegel. (Véase Op. cit., p. 87-97).

en el pacto social un compromiso con la equidad vía impuestos. Es así como se hace patente la crisis.

En síntesis, los tres apartados que han sido expuestos líneas arriba dan cuenta del enmarañado curso de lo estatal, único espacio en el que le ha sido posible habitar al sistema fiscal. El Estado tiene su origen a partir de un proceso en nada racional a partir del cual adquiere el monopolio fiscal y militar, es decir, el dominio de la centralización del poder. De modo tal que una de las formas por medio de las cuales el Estado penetra en la sociedad es con la imposición del pago de unos tributos que adquieren la tonalidad de una circunstancia natural. Asimismo, debe interpretarse el Estado a la luz del surgimiento del sistema capitalista: es justamente el Estado quien, en uso de su capacidad para ejercer coerción sobre la población mediante el ejercicio de la ley, lo transforma en posibilidad.

Así, el Estado termina por asumirse como guardián del capital: reproduce esa relación social de poder, brinda seguridad a la propiedad privada y se encarga de proveer servicios a la sociedad como educación, salud e infraestructura a todas luces necesarios para perpetuar el sistema económico. Aun a sabiendas que esto es así, la interpretación económica clásica presupone a la economía como algo independiente de otras esferas como lo son el Estado que, según estos economistas, entorpece y obstaculiza el buen funcionamiento del capitalismo. Será Keynes quien reconozca que este sistema presenta fallas innatas que lo lleva a la destrucción y que, en razón a ello, el Estado debe intervenir revitalizando la dinámica de las variables económicas.

## 2. EQUIDAD Y RECAUDO TRIBUTARIO COLOMBIANO

El tema fiscal atañe directamente a la función estatal pues es desde el gobierno que se define la estructura impositiva nacional. En ella, queda establecido quién, por qué y cuánto debe pagarse al Estado por concepto de impuestos. Ahora, sucede que conforme sufran variaciones las políticas de gobierno y la situación económica coyuntural, se hará necesaria la realización de ajustes en la forma de recaudo, esto es, de reformas tributarias. Estas reformas, desde el lado del recaudo, pueden, por ejemplo, obedecer a objetivos como la búsqueda de un aumento en el recado, mayor eficiencia en su recaudación o la disminución de la inequidad. Esta última no es una meta cualquiera en tanto se reconoce que el sistema impositivo tiene la particularidad de ser un instrumento fundamental en la redistribución de la riqueza.

Para el caso colombiano, la Constitución de 1991 expresa mediante el Artículo 363: “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad<sup>35</sup>”. No obstante, las políticas tributarias que se han llevado a cabo en el país a lo largo de las dos décadas de estudio no se han correspondido con lo planteado en el pacto social que se hace llamar Constitución. El paisaje real se encuentra bastante distanciado de ese ideal tributario, tanto así que por el lado de la equidad del sistema los analistas del fisco colombiano encuentran que las reformas que se hicieron a partir de la década de los noventa han conducido a hacerlo más inequitativo<sup>36</sup>.

Se dimensiona las consecuencias de que las reformas tributarias colombianas realizadas en las dos décadas pasadas no se hayan caracterizado por su afán de contribuir a menguar la crónica situación de inequidad nacional, cuando se

---

<sup>35</sup> Código Básico Constitución Política de Colombia. Colombia: LEGIS editores S.A. Edición 29, 2013. p. 163.

<sup>36</sup> ARÉVALO y RODRÍGUEZ. Op. cit. p. 12.

reconoce que el índice de Gini<sup>37</sup> colombiano pasó de 0,513 en el año 1991 a 0,559 para el 2010, según cifras del Banco Mundial. Frente a esto, la teoría ortodoxa reza que la equidad viene a estar dada por los resultados distributivos que trae consigo las fuerzas del mercado y, siendo así las cosas, la atención debe dirigirse fundamentalmente a la eficiencia en la gestión del recaudo. No obstante, esto habría que ponerlo en tela de juicio pues es apenas comprensible que un país como Colombia que no sobresale precisamente por sus favorables condiciones de justicia y equidad<sup>38</sup> deba verse en la obligación de utilizar la tributación con fines además redistributivos, actuando a favor de la progresividad en los impuestos, es decir, imponiendo iguales obligaciones tributarias a personas con igual capacidad de pago y mayores tributos a aquellos ciudadanos que tienen una mejor dotación de factores.

Acá también es importante diferenciar el desempeño que ha tenido el recaudo tributario en términos de equidad en América Latina, cuyos países miembros guardan una significativa semejanza entre ellos, con respecto al alcanzado por los países industrializados. En términos generales, puede decirse que el sistema impositivo latinoamericano se caracteriza por un bajo nivel de recaudo, una escasa recaudación de impuestos directos, un favorecimiento a las rentas de capital mediante las exenciones, poca o ninguna participación del impuesto al patrimonio, lo que en conjunto explica la debilidad estructural de sus sistemas tributarios: no se utilizan de manera significativa como instrumento redistributivo. Situación contraria sucede en los países desarrollados económicamente donde la

---

<sup>37</sup> El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución de ingreso de los individuos dentro de una economía, en este caso la economía de Colombia, se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Un índice de Gini de cero representa equidad absoluta, mientras que un índice de Gini de 1 representa total inequidad.

<sup>38</sup> Según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, en el año 2008 el índice de Gini para Colombia llegó a ser de 0,59, uno de los más altos del mundo. El 10% más rico de la población tenía en sus manos la mitad del PIB, mientras el 10% más pobre únicamente contó con el 0,6% de éste. Adicionalmente, según cifras de la ONU, el 27,7% de la población nacional presenta necesidades básicas insatisfechas. Más del 40% de los hogares sufren inseguridad alimentaria y más del 20% de los niños menores de cinco años soportan desnutrición.

política fiscal ha sabido encaminarse hacia la consecución de una redistribución de la riqueza de mercado a favor de los sectores de menores ingresos.

Entonces, pese a que la situación en América Latina no se muestra como la más favorable y aún el camino a la equidad se revela bastante largo, las políticas fiscales redistributivas han tenido un papel positivo en la disminución de las desigualdades de estas naciones (véase anexo A). Empero, en Colombia, donde justamente han sido más débiles los esfuerzos por promover la equidad tributaria, en comparación con el general de los demás países latinoamericanos y los de ingreso mediano alto, los índices de desigualdad lejos de mejorar se han mantenido en cifras preocupantes<sup>39</sup>. Ahora, si la política fiscal es un instrumento de distribución de la riqueza pero la regulación estructural en la que se enmarque está en manos del poder estatal, se tiene que esa posibilidad de redistribución estará sujeta a situaciones de conflicto entre los individuos que tienen intereses opuestos y, en últimas, esa política intentará recoger los resultados de la negociación entre las diversas partes. De modo que hay algo que debe auscultarse: “Las tarifas y bases tributarias, el monto, la dirección del gasto y la deuda pública no son el resultado de un cálculo económico puro, sino de una negociación política”<sup>40</sup>. Así, aunque la política fiscal sea de carácter económico estará antecedida por la actividad de la sociedad política que determinará su curso.

Justamente, bajo este reconocimiento es que debe interpretarse las reformas tributarias surgidas en el país entre los años 1990-2010. En un primer momento, habrá que advertir, según los objetivos y los resultados de cada una de las reformas, que la equidad tributaria no ha sido posible, al mismo tiempo que se observa el contexto que la ha hecho nacer. En un segundo momento, será indispensable hacer mención de los principales obstáculos que han surgido en el

---

<sup>39</sup> Véase MOLLER, Lars Christian. Política Fiscal en Colombia: Aprovechamiento de su Potencial Para Lograr una Sociedad más Equitativa. Bogotá: Banco Mundial, Marzo de 2012, p. 2.

<sup>40</sup> HERNÁNDEZ, Isidro. Teoría política fiscal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 70.

camino de que el sistema de recaudo tributario se enmarque sustancialmente bajo el principio de progresividad. Entonces, si tres son los factores que influyen centralmente en la recaudación fiscal: la carga tributaria, su estructura y el control de la evasión de impuesto, se intentará desarrollar estos ejes temáticos en el desarrollo de las líneas posteriores.

## **2.1 REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL GOBIERNO DE CÉSAR GAVIRIA**

Durante el periodo de gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) tuvieron lugar dos reformas tributarias: la primera en 1990 y la segunda en 1992. La Ley 40 de 1990 reformó la tributación colombiana enmarcada bajo unos objetivos de fomento del desarrollo del mercado de capitales, la promoción de la repatriación de capitales en el exterior y la sustitución de ingresos tributarios externos por ingresos internos. En pro de responder a estos planteamientos, en lo referente al impuesto a la renta se redujo el número de contribuyentes obligados a declarar renta, se desgravaron las utilidades obtenidas en la enajenación de acciones a través de la bolsa y quedaron excluidos del pago de contribuciones de renta los fondos de inversión, fondos comunes, fondos de valores y fondos de pensiones y cesantías. Asimismo, se vieron disminuidas las tarifas de renta y remesas para la inversión extranjera.

En cuanto al IVA, se determinó un aumento de la tarifa general del 10% al 12% con la intención de compensar la caída del nivel de recaudo vía aranceles dado que se había establecido una reducción gradual del arancel promedio de 16,5% a 7%. Se excluyeron del pago de IVA productos como materias primas para medicamentos, pulgicidas y fertilizantes, las llamadas telefónicas locales, nacionales e internacionales, los juegos de video, los hoteles, los bares y discotecas, y el servicio particular de transporte aéreo.

Esta reforma cobijó el capital a tal dimensión que con respecto a la inversión extranjera se acordó un impuesto a la renta sobre dividendos y participaciones de

20% para 1990, 19% para 1991 y 1992, 15% para 1993-1995, y 12% para los años posteriores. Además, para las nuevas inversiones realizadas desde 1991 el impuesto sería únicamente del 12%, si las utilidades se reinvertían esta tasa descendería e incluso desaparecería si aseguraban la permanencia de estos recursos en el país por más de diez años. Algo vasto importante fue la eliminación de la doble tributación que recaía sobre sociedades que tenían acciones en otras sociedades y los alivios tributarios que se dieron a la importación de bienes de capital. Esto último, si bien aceleró el cambio técnico, lo hizo en una economía caracterizada por altos índices de desempleo, subempleo e informalidad<sup>41</sup>.

El periodo de tiempo en que se da esta reforma tributaria no es uno cualquiera sino que estaría representando cambios significativos para Colombia: la apertura económica del país hacia el exterior significaba entonces un creer, como si de un acto de fe se tratara, en los efectos milagrosos de la inversión, fundamentalmente, privada. Empero, para infortunio del país la situación no sería muy favorable. Mientras se aumentaba la carga tributaria que no reconoce diferencias de capacidad de pago, esto es el IVA, y se relajaba la obligación fiscal de los inversionistas, los índices sociales se mostraban alarmantes: los niveles de pobreza absoluta, medida a través de los ingresos y posibilidades de gasto de las familias, aumentó pues en 1988 el 44% de las familias colombianas se encontraban en la pobreza pero para el año de 1992 llegó a ser del 46,4%. Asimismo, para el caso colombiano no se ha logrado el ideal democrático de ofrecer educación de buena calidad para la totalidad de la población, que debiera propender por menguar los altos índices de inequidad en la distribución del ingreso, y, por el contrario, en aquella época ya se hacía notoria la desigualdad en el acceso a este tipo de educación.

Siendo esta la situación y conforme seguía andando velozmente el proceso de apertura económica, el gobierno consideró necesaria la implantación de una

---

<sup>41</sup> Véase KALMANOVITZ, Salomón. Nueva historia económica de Colombia. Bogotá: Taurus, 2010. p. 557.

nueva reforma tributaria, la Ley sexta de 1992, que obedeciera a unas necesidades claras. Sus objetivos fueron, entonces, el aseguramiento del equilibrio de las finanzas del gobierno y de la contribución de la política fiscal al equilibrio macroeconómico. Con miras a desarrollar estos objetivos se generan reformas al impuesto de renta: se aumenta la base mediante la inclusión de las empresas comerciales e industriales del Estado, las sociedades de economía mixta, los fondos públicos, las cooperativas financieras y TELECOM como declarantes; desaparece el impuesto complementario de patrimonio para todos sus contribuyentes y, continúa la disminución de los impuestos de remesas y rentas para las sociedades extranjeras.

Por otra parte, el impuesto a las ventas pasa de ser del 12% al nivel del 14% justificando, además, que era por un término de 5 años que iniciaban en 1993. No obstante, la decisión de este aumento inicialmente fue otra. La administración Gaviria, en un mayor intento de construcción de inequidad y posiblemente comprometido en lo político con algunas fuerzas sociales y políticas<sup>42</sup>, pretendió implantar un impuesto al valor agregado del 18% ampliando la base hacia los alimentos y servicios. Empero, finalmente, como si el destino quisiera impedir semejante cosa, el parlamento decide que la tasa de este impuesto se aumentará quedando en 14%. Donde sí se hizo evidente el conflicto de intereses entre distintas partes fue en el estatuto anti evasión que se propuso con la Ley sexta y que pretendía responder al objetivo de aumento en los recaudos por medio del freno de la evasión fiscal. Este estatuto consistía en castigar con la inhabilidad para ejercer el comercio, profesión y oficio hasta por un tiempo de cinco años en caso de incumplimiento de las obligaciones tributarias. Frente a ello se manifestaron en total desacuerdo gremios como Fenalco<sup>43</sup>; no obstante, el estatuto se aprobó y se puso en marcha para finalmente influir muy poco en el

---

<sup>42</sup> Véase KALMANOVITZ, Salomón. Economía y nación: una breve historia de Colombia. Bogotá: Norma, 2006. p. 555.

<sup>43</sup> Véase Reforma concertada: Garavito. En: EL TIEMPO. Bogotá. 22, abril, 1992. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-97380>>.

nivel de recaudo de los años posteriores y tener para el año de 1994 una tasa de evasión del IVA de 33%<sup>44</sup>.

Fue así como en pro de garantizar el financiamiento de compromisos que habían sido pactados en la Constitución de 1991 y de responder a la apertura con mayores inversiones en infraestructura, se establecieron reformas fiscales. Ahora, lo que sucede es que ese factor fundamental que, según el gobierno de Gaviria, vendría a asumir la función de redentor de los complejos problemas nacionales, y que es la inversión privada, no logró que el crecimiento económico se reprodujese en forma de mejores condiciones de vida para el conjunto de la población. Así, se vio incrementada la IED desde que en 1990 empieza el plan de privatizaciones de empresas estatales, centralmente las mineras y de generación y distribución de energía eléctrica. Pese a que se promocionaba la inversión mediante el regalo de los impuestos el país manifestaba importantes circunstancias que desmotivaban la inversión extranjera: los altos costos de transacción, la variabilidad de las reglas de juego que creaban desconfianza, la corrupción y los altos índices de inseguridad, se encontraban todos a la orden del día.

Gaviria al percibir que la nación había obtenido mayores ingresos dado el positivo crecimiento económico no limitó el gasto para que se encontrara por debajo del crecimiento económico, es decir, no propendió por un aumento del ahorro para que la economía pudiera maniobrar más efectivamente futuros momentos de pasividad económica. Lo que sucedió fue que el gobierno al definir al fenómeno de violencia en el país como un obstaculizador, precisamente, de la inversión privada, volcó una parte importante del presupuesto nacional a las fuerzas armadas sin hallar resultados en términos operativos. La situación la describiría más puntual y concretamente el historiador Marco Palacios: “La extorsión de los ganaderos (propia del EPL y de las FARC), el gramaje esto es un impuesto a las

---

<sup>44</sup> STEINER Y SOTO. Cinco ensayos sobre tributación en Colombia. En: Cuadernos Fedesarrollo, N.º 6. Citado por SÁNCHEZ, Fabio y ESPINOSA, Silvia. Impuestos y reformas tributarias en Colombia: 1980-2003. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes, 1999.

transacciones de cocaína y de heroína (típica de las FARC), las contribuciones a las empresas petroleras (especialidad del ELN) y el secuestro (la “retención”) que todas practican, consumen gran parte de sus energías”<sup>45</sup>.

A partir de estas palabras se comprueba que en dos se ha enmarcado la debilidad del Estado colombiano: no posee el control fiscal ni militar de buena parte del territorio nacional. Las fuerzas armadas lejos de poder asumir el control del orden público tenían que presenciar cómo los grupos armados al margen de la ley acrecentaban su poder territorial y financiero. Mientras tanto, el país pasaba por la vergüenza de haber aumentado su tasa de homicidios por 100.000 habitantes que pasó de 86 para el año 1990 a 85 para 1993, circunstancia de violencia que seguía atentando contra la vida de civiles y, entonces, razones no faltaban para que los más reconocidos organismos internacionales de derechos humanos catalogaran al país como el poseedor de una de las peores condiciones de América Latina comparable con la de países como Haití y Guatemala<sup>46</sup>. Sumado a ello, el Ministerio de Defensa manifestó en 1993 que, aproximadamente, más de un tercio de los hombres entre las edades de 14 y 45 años portaban un arma, sin entrar en esta cuenta las armas que se tenían ilegalmente. Este hecho significaba el surgimiento de nuevos tipos de pandillas donde proliferaba el sicariato, el secuestro y la extorsión.

En este sentido, el gobierno de Gaviria redujo su acción política al cobijamiento de la inversión privada, creyendo que el crecimiento económico, cuyo promedio anual entre 1993 y 1995 alcanzó el 5%<sup>47</sup>, podría ser trascendental para el país pero todo parece demostrar que la situación nacional necesitaba mucho más que eso. La apertura queda definida por Gaviria como el paso firme y seguro a la paz, además

---

<sup>45</sup> PALACIOS, Marco. Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994. Bogotá: Editorial Norma, 1995. p. 346.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 330.

<sup>47</sup> KALMANOVITZ, Economía..., Op. cit. p. 328.

de mencionar que si algo persigue esta apertura es la equidad económica<sup>48</sup>. Lo cierto es la política fiscal encaminada al favorecimiento de la oferta, muy a la luz de las ideas impuestas bajo el proceso de globalización<sup>49</sup>, no logró que el incentivo a la inversión propendiese por un mayor bienestar de las clases menos favorecidas pues incluso la pobreza continuó aumentando. Las reformas tributarias significaron poner en los hombros más débiles el sostenimiento de un proceso de apertura que no lograba incluirlos en dicho avance económico. De este modo no figuró dentro de las prioridades políticas la minimización de los altos índices de inequidad en el recaudo tributario.

## **2.2 REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL GOBIERNO DE ERNESTO SAMPER**

Según lo expresaba el presidente Samper se establecería la Ley 223 de 1995 que una vez más reformaba la tributación en Colombia, no con la intención de incrementar las actuales tarifas de los impuestos sino de hallar soluciones a los faltantes dejados por la evasión fiscal que se encontraba por el orden del 30%. Esta reforma estaba prácticamente pronosticada desde que el Congreso aprobó la Ley sexta bajo un carácter transitorio. En línea con los objetivos planteados por las reformas anteriores ésta se diseñó con miras a mantener el equilibrio de las finanzas públicas, poder responder a los gastos públicos y consolidar los procesos de apertura y privatización.

El impuesto a la renta sufrió algunas modificaciones: se incluyeron como nuevos contribuyentes empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta prestadoras de servicios públicos pero quedaron exentas de éste pago las de juegos de azar y licores. Además, excluye de presuntiva a empresas de servicios públicos domiciliarios, fondos de inversión comunes y de pensiones y cesantías, y se establecen tasas marginales del impuesto de renta del 20% al 35%

---

<sup>48</sup> Véase La apertura es paso firme y seguro a la paz: Gaviria. En: EL TIEMPO. Bogotá. 6, marzo, 1992. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-56179>>.

<sup>49</sup> Véase HABERMAS Jünger. Nuestro breve siglo. Nota y traducción de José María Pérez Gay. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=8965>>.

para personas naturales y de 35% para sociedades. A su vez, el impuesto a las ventas ve aumentada su tasa general que se establece en 16% con la implementación, además, de tasas diferenciales y la exclusión de esta obligación a bienes como la leche en polvo, las grasas y los jabones.

La situación de este gobierno era particularmente compleja. Al presidente Samper se le había abierto una investigación por presuntos nexos con el narcotráfico, más específicamente con el cartel de Cali, que había aportado financiación a su campaña política. Frente a lo cual Samper manifestaba haber sido el único que nunca vio cómo el cartel de Cali ingresaba seis millones de dólares a su campaña. En el presente año se hizo pública la declaración de William Rodríguez, hijo de Miguel Rodríguez Orejuela y sobrino de Gilberto Rodríguez Orejuela, los dos máximos capos del extinto cartel de Cali, donde reitera que Samper sí tenía conocimiento del ingreso de la mafia a la campaña y que, además, había sido absuelto de los cargos que se le adjudicaban gracias a la compra del Congreso con efectivo, prebendas y poder político<sup>50</sup>. Este caso lo describe con sabias palabras Goethe: “El dinero ya está ahí, mas para obtenerlo, y ésta es la habilidad, ¿Quién sabe cómo se las ha de componer?”<sup>51</sup>. Cabe mencionar, también que Rodríguez Abadía se encuentra actualmente libre después de haber pagado una condena tan sólo de 5 años de los veinte a las que había sido condenado por el delito de narcotráfico.

A este hecho se le suma que a pesar de que en el gobierno Samper se mostraron sucesos tales como la liquidación del cartel de Medellín y la detención de los capos del cartel de Cali, lo que por muchas razones parece sorprendente, no se aprobó la extradición con retroactividad. Así, Samper insistió ante el Congreso que el tema de la extradición no quedara en la Constitución. Era, por tanto poco concordante que mientras Samper, extrañamente, de dientes para afuera decía

---

<sup>50</sup> Defensores de la no retroactividad. En: EL TIEMPO. Bogotá. 4, mayo, 1998. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-794831>>.

<sup>51</sup> GOETHE, Johann W. Fausto. Bogotá: Panamericana Editorial, 2013. p. 153.

apoyar la retroactividad, los hermanos de los ministros del interior y de trabajo, José Renán Trujillo y Samuel Moreno Rojas, votaran en la plenaria del Senado en contra de la aprobación de extradición con retroactividad. Y todo esto para dejar ver la complejidad política en medio de la cual gravita la nación: se desvanecía la distinción entre lo lícito y lo ilícito y más bien, decían fundirse en uno solo para destruir este país a imagen y semejanza suya. Ahora, lo que habría que preguntar es si podía esperarse algo favorable, en términos sociales, de este gobierno y si estaría si quiera mínimamente comprometido con la solución del agigantado problema de inequidad.

Acá habría que denunciar otros tantos casos que tuvieron lugar al interior de la DIAN en este mismo periodo de tiempo. Luis Guillermo Ángel, quien fuera el presidente del Senado en 1994, utilizando todo el poder que tenía a la mano destituye al director de la DIAN cuando éste, en cumplimiento de la ley contra el contrabando, ordenó el allanamiento de los “San Andresitos” en la ciudad de Pereira. Esto vendría a representar un mundo al revés donde quien cumpla la norma se convierte en un obstáculo a las redes de poder con mezquinos intereses ocultos. Paso siguiente, asumió este cargo un joven representante del cartel de Cali, hijo de uno de los senadores que irían a la cárcel por nexos con el narcotráfico. Su gestión fue verdaderamente escandalosa: en menos de nueve meses al frente de la DIAN el contrabando se disparó a niveles insospechados, además de permitir que se registrara una importación de buses modelo 93 como si fueran 95<sup>52</sup>. Finalmente, saldría de la institución por delitos de corrupción.

En medio de este panorama, las cifras reflejaban las fuertes resistencias existentes al aumento del recaudo tributario. Éste pasó de representar el 10,3% del PIB en 1990 a sólo el 12,4% en 1997, para disminuir más adelante en 1999 y alcanzar prácticamente el mismo porcentaje de 1990, lo que hacía que el nivel de recaudo nacional fuese uno de los más bajos del mundo a pesar de tener tasas

---

<sup>52</sup> LÓPEZ ACERO, Héctor Fernando. Ensayos de economía. Bogotá: Ediciones Horfe, 1998. p. 87.

impositivas más altas en comparación con las de muchos países<sup>53</sup>. Esto no puede más que agravarse bajo el hecho de que aunque en 1997, según la DIAN, se registraron declaraciones de dividendos y participaciones en sociedades que excedían los \$1,3 billones, estaban libres de impuesto a la renta \$1,2 billones<sup>54</sup>. En este sentido, experiencias como la del desmonte de la doble tributación en el año de 1986, realizada con la intención de promocionar la inversión en sociedades anónimas, el proceso de industrialización y la creación de empleo, han demostrado a pese a esas medidas el país sigue lejos de materializar los objetivos propuestos.

Además del reducido pago que termina recaudándose por concepto de impuesto a la renta, otra fuente de inequidad es el tratamiento especial de los ingresos por pensión. Según expone la Contraloría: “Hasta 1997 las rentas percibidas a título de pensión de jubilación no tributaron absolutamente nada, independientemente del monto que fuesen”<sup>55</sup>. Es sólo a partir de 1998 que se establecen unos límites a esta exención: estarán obligados a este pago quienes devenguen una pensión que supere los cincuenta salarios mínimos legales vigentes, lo que en valores actuales equivale a unos \$26 millones. A todas luces, este monto sigue incurriendo en inequidad en tanto representa un importante beneficio a quienes disfrutan de pensiones altas. Incluso, ese monto que se deja exento supera unas 7 veces el exento en países como Estados Unidos y el Reino Unido, además de generar un trato inequitativo entre los trabajadores activos y los inactivos pues para los primeros el mínimo exento es diez veces inferior (véase anexo B).

A esto se le suma el problema del gasto público que siguió aumentando bajo la administración de Samper, llevando al gobierno central a un déficit que rondaba

---

<sup>53</sup>LÓPEZ GARAVITO, Luis Fernando. Pensamiento económico y Fiscal Colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001. p. 511.

<sup>54</sup> Véase ARÉVALO, Op. cit., p. 12.

<sup>55</sup>COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Comentario de la contraloría general de la república al proyecto de ley no. 166/2012 c, 134/12 s, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, noviembre 30 de 2012. p.22.

por el 6% del PIB en 1998<sup>56</sup>, cuyo fundamento era la respuesta a presiones políticas. Pues, según lo sustenta Salomón Kalmanovitz, Samper no sentó una posición fuerte en defensa del presupuesto estatal y nunca se antepuso a ningún grupo de presión fueran sindicatos, gremios, militares, entre otros<sup>57</sup>. De modo que continuó aumentando el gasto por encima del nivel de recaudo y las estrategias a implementar eran apenas predecibles: aumento de impuestos, de privatizaciones y de deuda externa. Acá poco interesó la necesidad de controlar el déficit público frente a posibles periodos en que la economía colombiana se viera perjudicada por la situación de la economía internacional.

Habría de acontecer un colapso financiero en Tailandia, que vendría a extenderse de manera rápida a países asiáticos vecinos en 1997 y al resto del mundo en 1998. Encontraría al país en una situación de desequilibrio fiscal y financiero y, vendría a reproducirse, necesariamente, en desaceleración del producto interno bruto y en un aumento de los niveles de desempleo. Así, si para 1996 el PIB había presentado una modesta tasa de crecimiento del 2%, en 1998 sería del 0,5%, y en 1999 alcanzaría un decrecimiento crítico del -4,2%<sup>58</sup>. Bajo estas circunstancias la marcha del siglo XXI no parecía empezar a andar con pie derecho: la difícil situación económica sumada a la situación de secuestro, desplazamiento forzado y narcotráfico no brindaba sólidas esperanzas.

Si en un principio Samper había expresado como una de las prioridades de su gobierno dar un “salto social”, su administración no sobresaldría precisamente por hacer patente ese salto. Colombia tuvo que presenciar y padecer los pésimos resultados obtenidos en lo referente a la crisis fiscal, la emergencia económica, la inflación, el desempleo, la pobreza y la apertura económica iniciada años atrás<sup>59</sup>. Así, mientras el salto social no figuraba más que como una vana ilusión, había de

---

<sup>56</sup> KALMANOVITZ, Economía..., Op. cit., p. 576.

<sup>57</sup> KALMANOVITZ, Salomón. La política fiscal colombiana en un contexto histórico. En: Borradores de Economía, Banco de la República. 18, enero, 1999. p. 17.

<sup>58</sup> KALMANOVITZ, Nueva historia..., Op. cit., p. 328.

<sup>59</sup> Véase JARAMILLO LONDOÑO, César. El fracaso de la política social en Samper. En: Revista Universidad EAFIT. 1997. vol. 33, núm. 107.

añadírsele, en lo concerniente al recaudo tributario, un aumento en la inequidad: la participación de un impuesto regresivo, el IVA, aumentaba más con respecto a uno progresivo, el impuesto a la renta: el primero representaba en 1995 el 4,3% del PIB y en 1998 el 5,6%, mientras que los valores para el segundo representaron el 4,1% del PIB y el 4,3% para estos mismos años<sup>60</sup>. En resumen, el panorama era sombrío: narcotráfico y Estado eran una y la misma cosa mientras los colombianos, especialmente los de menores condiciones económicas, sentían caer en sus espaldas el peso atroz de la irresponsabilidad de la política colombiana.

### **2.3 REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA**

Durante el periodo de la administración de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) el gobierno determinó la necesidad de ejecutar dos reformas tributarias: en el año 1998 y 2000. La Ley 488 de 1998 pretendió remediar el problema de déficit fiscal que representaba el 5,1% del PIB para ese año. En lo que al impuesto a la renta respecta, se decide exonerar del tributo la utilidad por enajenación de acciones, ingresos de empresas industriales y comerciales del Estado, cajas de compensación y fondos gremiales de actividades como salud, educación, entre otros, además, el ahorro de largo plazo de los trabajadores. Asimismo, se elimina la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto.

En cuanto al IVA, se gravaron nuevos productos y servicios como la totalidad de los alimentos procesados, los arrendamientos de los locales industriales y comerciales, los pasajes aéreos y la importación de productos básicos. A la vez, se determinó una reducción de la tasa al 15% que se haría efectiva pero a partir del mes de noviembre de 1999, mientras que el aumento de productos incluidos en este pago iniciaría desde finales de 1998. Sin lugar a dudas, la inclusión del

---

<sup>60</sup>ZAPATA, Juan Gonzalo y ARIZA, Natalia. Eficiencia y Equidad de la política Tributaria y su Relación con el Gasto Público en la Comunidad Andina de Naciones. En: Informe presentado a la Comunidad Andina de Naciones (Julio, 2005). p. 6.

IVA a una mayor cantidad de bienes y servicios habría de repercutir en un impacto negativo sobre el costo de vida. Esto se habría cumplido, según lo pronosticaba el propio Ministerio de Hacienda, de no ser por la crisis económica que deprimiendo la demanda hizo caer el índice inflacionario de manera significativa en 1999.

No obstante, la situación que tendría que afrontar el país en el año 1999 era bastante difícil: se tenía un déficit fiscal insostenible, una economía en seria recesión que no se veía de tal magnitud desde la crisis de los años 30 y un sistema financiero en problemas. En este contexto, muchos bancos públicos se declararon en quiebra y el Estado debió apoyar al salvamento de los depositantes. Mientras algunos políticos manifestaban estar de acuerdo en que se juzgara al sistema financiero, los administradores de los bancos públicos sentaban una posición diferente. A éstos últimos no se les adjudicó culpa alguna aún a sabiendas de que habían concedido créditos con base en criterios políticos sin existir reales garantías de pago<sup>61</sup>, lo que no pudo más que acelerar el proceso de quiebra de estas instituciones. La defensa que les hacían políticos y magistrados carecía de fundamento y más bien respondía a otro tipo de intereses. En tanto, este escenario aumentó los costos fiscales cuando ya la situación parecía insostenible.

El panorama fiscal no parecía entonces mejorar y problemas como el de la evasión se anteponía de manera importante: la evasión del IVA alcanzó el 85% en el año 2000 para departamentos como Chocó y Bolívar, y, para el resto de departamentos esta cifra estuvo entre 21% y 75%. Por otra parte, la evasión del impuesto a la renta alcanzó un promedio de 20%-38% durante la década de los noventa con un máximo de evasión de 52% para el caso de las personas naturales<sup>62</sup>. A esto habría que añadirse los costos en los que incurre el gobierno al ofrecer alivios tributarios. Esto lo expresa claramente una investigación realizada por el Departamento de Planeación Nacional (DNP): a pesar de que los

---

<sup>61</sup> KALMANOVITZ, Econ..., Op. cit., p. 586.

<sup>62</sup> SÁNCHEZ Y ESPINOSA, Impuestos y reformas..., Op. cit., p. 13-19.

incentivos tributarios se introducen con la finalidad de incentivar el desarrollo de ciertos sectores y regiones específicas y de alcanzar mayor equidad social, su adopción muchas veces tiende a alejarse de estos objetivos teóricos pues termina por obedecer a exigencias de grupos de presión; de modo tal, se pone freno a la posibilidad de construir mayor eficiencia y bienestar<sup>63</sup>. El monto de estos beneficios otorgados aumentaron a diez puntos porcentuales del PIB y su costo fiscal fue de cerca del 3% del PIB para el año de 1999.

El plan de ajuste difícilmente sería otro que el de disminuir el gasto y aumentar los impuestos. Sin embargo, en este camino, tanto el primero como el segundo continuaron en aumento. Ahora, sucedía que además de que el aumento de los tributos no favorecía el difícil momento coyuntural que afrontaba la economía pues pausaba aún más la reactivación, no logró cubrir la brecha fiscal ocasionada por la insostenibilidad del gasto. De nuevo, en busca de mejorías fiscales el gobierno presenta la propuesta de una nueva reforma tributaria, manifestando los objetivos de continuar con el fortalecimiento del sector financiero, simplificar y volver más sostenible el sistema tributario. Así, mediante la Ley 633 de 2000 se reforma el impuesto a la renta: se incluyen como nuevos contribuyentes entidades como Fogafín y Fogacoop, se deja exentos algunos ingresos como las transferencias de la nación y se da continuidad a la exoneración de esta obligación al Fondo de Reconstrucción del Eje cafetero, fondos parafiscales y agropecuarios. Se reforma también el impuesto a las ventas: se gravaron nuevos bienes y servicios a la tarifa general como el transporte aéreo internacional, el transporte público, los cigarrillos y el tabaco; se excluyeron de este impuesto productos como maquinaria y equipo del sector primario y materias primas para medicamentos, y se establece una nueva tarifa general del 16%. El impuesto a las transacciones financieras pasa de ser del dos por mil a una tarifa del tres por mil.

---

<sup>63</sup>HERNANDEZ, Gustavo Adolfo, *et al.* Exenciones tributarias: costo fiscal y análisis de incidencia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Archivos de macroeconomía, Dirección de Estudios Económicos, documento 141, diciembre 7 de 2000. p. 3.

Aun a pesar de las dos reformas tributarias efectuadas en el gobierno de Pastrana, el recaudo, como porcentaje del PIB, continuó creciendo más lentamente que el gasto del gobierno nacional. Tampoco la economía se veía salir campante de la recesión: se venía al suelo la demanda laboral y la disminución en la inflación repercutía en mayores salarios reales que una vez más desestimulaban el empleo. De modo tal que si antes de la crisis la tasa de desempleo rondaba por el nivel del 9%, después de la crisis fue del 20% y desde entonces no ha podido volver a los niveles iniciales. La pobreza también se vio empeorar: si en 1995 había hallado su mejor puntuación con 50% de las familias colombianas en condiciones de pobreza, durante la crisis vivida entre los años 1999-2002 alcanza un nivel del 60%<sup>64</sup>.

Si la economía colombiana no pudo sobresalir por su buen desempeño, tampoco lo haría por su positiva situación social: el país agonizaba víctima de la violencia desatada por el conflicto armado. El único alcance que es digno de mención fue el acuerdo de liberación de catorce guerrilleros enfermos a cambio de trescientos sesenta militares y policías. Más allá de eso el panorama sería desolador. Los acuerdos establecidos entre las FARC y el gobierno de turno no guardaron ninguna posibilidad de realización al no estar basados en puntos reales y fundamentales de negociación sino en los puntos que más le interesaban a cada una de las partes. Ello entonces no podía tener otro resultado que el rotundo fracaso de los diálogos y el desbordamiento de la violencia.

Bajo tal estado de cosas, el gobierno de Pastrana no habría de hallar un balance administrativo favorable al culminar su cuatrienio y los medios de comunicación no se abstendrían de manifestar el descontento que brotaba en el interior de los colombianos. Según el ministro de salud y trabajo, Luis Londoño, la cruel red de pobreza había atrapado a cinco millones de colombianos más en ella, donde aún más preocupante era que sus ya precarias condiciones habían hallado la forma de empeorar. Esto obedecía de manera importante al bajo desempeño de la tasa de

---

<sup>64</sup> KALMANOVITZ, Nueva historia..., Op. cit., p. 272.

empleo nacional, tanto que a pesar de crearse 1,9 millones de nuevos empleos, Pastrana dejó una de las tasas de desempleo más altas de toda América Latina: 17,8% de la población económicamente activa se encontraba de brazos cruzados mientras se les acorralaba con más peso en los impuestos que, por lo demás, no discriminaban según su capacidad de pago, esto es el IVA<sup>65</sup>. La magnitud de la situación era tal que incluso quienes se encontraban empleados manifestaban su pesimismo al argumentar que definitivamente todo parecía marchar de mal en peor.

El columnista de la revista *Semana*, Antonio Caballero, colmado de indignación vociferaba que si bien habría que pedirles cuentas a todos los últimos presidentes que ha tenido Colombia, a Pastrana con más razón “no sólo porque ha sido el más reciente, sino porque ha sido el peor, en un país de pésimos gobernantes. Tal vez diga, en su descargo: "Pero si yo no goberné. Yo ni siquiera estuve aquí". Y será verdad, pero eso no lo exculpa”<sup>66</sup>. Así, Caballero recuenta la historia de un gobierno o, debiera decirse, un desgobierno bajo el cual el país se vino cuesta abajo: se triplicó la guerrilla, se duplicaron los paramilitares y las Fuerzas Armadas que cada vez se hacían patentes como mayor ineficiencia. El problema de la droga creció a pasos de gigante: los sembradíos, la producción, el consumo y la corrupción. La salud pública y la educación tampoco se encontraron a salvo: se han cerrado la mitad de los hospitales y los demás están quebrados. La educación ha retrocedido veinte años y la tasa de deserción en bachillerato y universidad ha aumentado. Y es así como termina la historia del gobierno Pastrana e inicia otra con el anhelo incesante de los colombianos de ver resucitar al país y, entonces, pareció brotar de nuevo la esperanza bajo el lema “seguridad democrática” del candidato presidencial Uribe Vélez, quien finalmente resulta electo.

---

<sup>65</sup>De mal en peor. En: revista SEMANA. Bogotá. 22, julio, 2002. Disponible en: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/de-mal-peor/53243-3>>.

<sup>66</sup>Juicio de residencia En: revista SEMANA. Bogotá. 6, junio, 2002. Disponible en: <<http://www.semana.com/opinion/articulo/juicio-residencia/51153-3>>.

### **2.3 REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ**

Dado que Álvaro Uribe fue el dirigente político del país por dos periodos consecutivos (2002-2006 y 2006-2010) y que en Colombia prolifera la implantación de reformas tributarias, durante su gobierno se pusieron en marcha tres ajustes al sistema fiscal. El primero de estos intentos obedeció a la intención de recaudar \$1,5 billones que irían a sanear el déficit fiscal pues, según pronósticos, alcanzaría el 6% del PIB en el 2003. Así, se postula la Ley 788 de 2002 con apenas transcurridos mes y medio de la posesión del nuevo gobierno. Mediante esta reforma tributaria, en lo concerniente al impuesto de renta, se establece una sobretasa del orden del 10% en 2003 y de 5% a partir de 2004 y, adicionalmente, se aprueban 10 nuevas exenciones tributarias para un periodo de 30 años. El IVA también sufre modificaciones: se amplía la base al incluir en el pago a sectores que se encontraban exentos como alimentos procesados, papel periódico y maquinaria de uso agrícola, aumentan para algunos bienes la tarifa de 10% a 16%. Además, se establece el pago de impuesto al patrimonio por medio del cual pretendería el gobierno financiar su plan de “seguridad democrática” para combatir el conflicto armado, justamente, haciendo uso de su “mano dura”.

La obligación tributaria que es impuesta al patrimonio se ampara en el ideal de que este nuevo gobierno, en tanto salvador, haría posible el propio respeto por la propiedad privada y, en tanto, este monto iría destinado justamente a derrotar a quienes representaban para los grandes dueños de patrimonio una real amenaza de sus bienes económicos, es decir, representaba un pago por su propia seguridad. Ahora, otra de las propuestas que esta reforma tributaria dejó incluida en el papel fue la de juzgar con cárcel a los evasores de impuestos con la finalidad de hallar mayor efectividad en el cobro de impuestos. No obstante, tal y como es fácil imaginar, esto no pasó de ser más que un discurso y meses después el gobierno anunció que la cárcel para evasores ya no se incluiría en el proyecto de ley anti evasión sino que se incluirá como parte de una reforma al Código Penal que estaba estudiando el Legislativo. Ello actuó como respuesta a la oposición de

gremios que se encontraron en total desacuerdo con la medida. Sin embargo, lo más paradójico es que el gobierno había establecido el presupuesto para el 2014 partiendo de la premisa de que a partir de la ley anti evasión a la nación ingresaría un billón de pesos<sup>67</sup>.

Bastante pronto, sólo un año después de haber diseñado la primera reforma tributaria, se incluye una segunda, la Ley 863 de 2003, pues el recaudo como porcentaje del PIB había hallado un crecimiento aún bajo. De antemano, se observa que la reforma anterior no tenía la fuerza de influir de manera significativa en el recaudo porque, aunque se aumentaba la base del IVA, se instituían nuevas exenciones, reformando entonces muy poco. Así, esta nueva ley tuvo como objetivo central, y da la impresión de un *deja vu* se tratara, disminuir el déficit fiscal.

En cuanto al impuesto a la renta se disminuye el rango mínimo para declarar renta y para retención en la fuente: pagarán los ingresos mayores a \$60 millones y los patrimonios brutos que superen los \$80 millones. A su vez, los ingresos no constitutivos de renta y las rentas exentas se gravan en su totalidad, se crea una sobretasa del 10% y la deducción del 30% por reinversión. Este último punto que representa un cuantioso premio a la reinversión tenía pocas posibilidades de aprobarse; sin embargo, el presidente y el cabildeo de los industriales encontró la forma de revivirlo. Por otro lado, en lo referente al IVA, se amplía la base de bienes que se gravan a la tarifa general del 16%, algunos excluidos pasan a ser gravados al 7%, se establecen nuevas tarifas del 3% y 5% (cerveza y juegos de suerte y azar) y se crea una devolución de 2 puntos del IVA pagado por las personas naturales en la compra de bienes y servicios a la tarifa general o a la tarifa del 10% y pagados con tarjeta débito. También, se crea un impuesto temporal al patrimonio líquido que supere los \$3.000 millones y una tarifa del 0,3%, y se aumenta la tarifa del costo de transacciones a 4 pesos por cada 1.000.

---

<sup>67</sup> Véase Reversazo. En: revista SEMANA. Bogotá. 29, septiembre, 2006. Disponible en: <<http://www.semana.com/economia/notas-economia/articulo/reversazo/60851-3>>.

Con estas medidas se buscaba, entonces, asegurar lo \$2,7 billones faltantes en el presupuesto del año 2004. En un primer momento, el gobierno pretendió aumentar el recaudo a partir de un alza de 16% a 17% la tarifa general del IVA y extendiéndolo a una mayor cantidad de bienes. No obstante, a los congresistas no le pareció oportuna esta medida y se decidió aprobar, más bien, de nuevo el impuesto al patrimonio con el que se había logrado recaudar \$2,4 billones. El propio director de Fedesarrollo de la época, Mauricio Cárdenas, manifestó: “No hay duda de que el impuesto al patrimonio es políticamente más atractivo que el IVA”<sup>68</sup>. Asimismo, el tema de los impuestos a las pensiones altas, uno de los temas ante los ojos de cualquiera prioritario a tratar, fue negado rotundamente por los congresistas pues de haberse elegido esta medida entrarían los congresistas próximos a jubilarse dentro de la lista de los afectados. Esto significa, contundentemente, que el tema de los impuestos a las pensiones no se pensaba a partir de su potencial redistributivo y promotor de mayores niveles de equidad sino particularmente como un tema de desventajas personales de quienes justamente se encuentran decidiendo el rumbo de la política fiscal del país.

Un año más tarde, en el 2004, tendría inicio todo un proceso de corrupción al interior de la DIAN, del que sólo se tendría conocimiento más tarde en el periodo de gobierno de Juan Manuel Santos. No se trataba pues de algunos pocos funcionarios que inescrupulosamente saqueaban por año casi \$400 mil millones, sino de toda una compleja red. Se pudieron identificar 17 miembros de la red en su mayoría contadores y abogados que otrora habían trabajado en la DIAN y que, por tanto, conocían muy bien el funcionamiento de la institución. Justamente, haciendo uso de su experticia diseñaron un sistema para crear ficticias devoluciones del IVA mediante la falsificación de facturas que hicieran posible los cobros. Incluso, lo que levantó sospechas fue el aumento acelerado de estos movimientos de devolución del IVA sin mayores sustentos. Anteriormente, ya existían denuncias al respecto pero la red, al estilo de una empresa poderosa,

---

<sup>68</sup> Colcha de retazos. En: revista SEMANA. Bogotá. 15, diciembre, 2003. Disponible en: <<http://www.semana.com/economia/articulo/colcha-retazos/62472-3>>.

había logrado corromper los primeros investigadores con \$1.400 millones. Entonces, ni siquiera un intento investigación pudo frenar en un primer momento el ansia implacable de dinero y entonces la lógica de estos funcionarios les recordaba: “cual húmeda arcilla voy a manejar el oro, porque este metal en todo se deja transformar”<sup>69</sup>. Y de eso sí que sabían mucho.

Más adelante en el año 2006, bajo la misma concepción del gobierno de turno sobre los ajustes que requiere la política fiscal en el país, se diseña una nueva reforma tributaria con la Ley 1111 de 2006. En ésta se determina la eliminación de la sobretasa del impuesto de renta a partir del 2007, una reducción de la tarifa de renta de personas jurídicas al 34% en 2007 y al 33% en 2008, un aumento de la deducción por inversión del 30% al 40% y la eliminación del impuesto de remesas. Esto último tiene como implicación que las transferencias al exterior de rentas y ganancias ocasionales percibidas al interior del país por compañías de inversión extranjera quedan libres de toda obligación tributaria. También, se reforma el IVA pues algunos bienes pasan de tener una tarifa del 10% a una del 16%, se determina el pago por concepto de impuesto al patrimonio con una tarifa del 1,2% para los patrimonios que excedan los \$3.000 millones y el impuesto a las transacciones continúa siendo del 4 por 1000 de manera permanente.

Acá resulta oportuno mencionar que como parte de esta reforma se excluyen algunos bienes, muy pocos, del pago por concepto de IVA. Dentro de estos figuran de manera especial los animales vivos de la especie bovina, porcina, ovina, peces, entre otros, y las plántulas y cilantro para siembra. Los argumentos de eximir de la obligación tributaria estos bienes no están debidamente explicados en el diseño de la reforma y ello, por razones evidentes, podría llevar a la conjetura de que se trata de un favorecimiento particular a algunos gremios dentro de los que figuraría el ganadero. Otro hecho deja perplejo a cualquiera: en el mes de julio de 2005 los Santodomingo no se vieron obligados a pagar monto alguno por concepto de impuesto al realizar la venta de Bavaria a la compañía SABMiller, en una operación

---

<sup>69</sup> GOETHE, Op. cit., p. 173.

de 7.800 millones de dólares. Así, es todo un reto la compresión de la lógica bajo la cual opera este tipo de hechos: se priva a un país entero de ver aumentados los recursos que tanta falta le hacen mientras se privilegia de manera gigantesca a un negocio millonario.

En el año 2006, en el cual se diseñó la Ley 1111, el déficit terminó por corregirse un poco pasando del 4,6% al 2,8% auspiciado por la buena dinámica que presentó el crecimiento económico con una tasa del 6,8%<sup>70</sup> y que repercutió en mayores ingresos tributarios. En estas circunstancias, las acciones del gobierno lejos de propiciar la mejora en el nivel de recaudos que viabilizara un mayor gasto social o saldara más la deuda, se dedicó a devolver impuestos a las empresas y a los ricos visualizando equivocadamente un futuro caracterizado por la continuación de este nivel de recaudo. Entonces, proliferaron las exenciones por inversiones de capital y la definición de zonas francas con una reducción del impuesto a la renta del 33% al 15%. Acá sí que resulta incomprensible el objetivo que una y otra vez se ha planteado bajo cada reforma tributaria: aumentar el recaudo para disminuir el déficit pero una vez el recaudo logra aumentar se olvida evitar el ensanchamiento del déficit y, entonces, la historia parece reproducirse exactamente igual.

Ahora, el tiempo en que se desarrolla esta Ley 1111 no se caracteriza por el buen avance del país en términos sociales. Si la pobreza ya se encontraba en niveles alarmantes durante la crisis acontecida entre los años 1999 y 2002, como se enunció líneas arriba, la inflación del 2007 vendría a patrocinar el recrudecimiento de ésta. Significa que la pobreza estructural ha sido una problemática nacional que obedece a una complejidad estructural más que coyuntural y, en este sentido, aun bajo circunstancias económicas favorables con altas tasas de crecimiento, como las presenciadas en el país entre los años 2003 y 2007, la pobreza no se ha visto reducir. Entonces, habría que preguntarse: ¿si el crecimiento económico no

---

<sup>70</sup> Según lo referencia el DANE, este crecimiento económico estuvo explicado por el aumento del consumo de los hogares que creció un 6,71%, siendo especialmente mayor el consumo de bienes como autos, casas y artículos para el hogar.

ha servido para la construcción de una sociedad con mayor acceso a los bienes y servicios indispensables, en qué se estará traduciendo este crecimiento?

Lo anterior vendrá a estar bastante relacionado con el hecho de que durante el gobierno de Uribe Vélez se hayan puesto en marcha unas trascendentales reformas laborales. Se dictamina una reducción en las remuneraciones a las horas extras, la jornada nocturna y festivo, posibilitando la contratación indirecta por medio de las cooperativas de trabajo y contribuyendo al crecimiento del empleo en esas jornadas laborales pero a costa de una notoria disminución en el pago a los trabajadores sin calificación. Si ya de por sí los trabajadores con esta característica ven difícil su prosperar económico, con este hecho el panorama se tornaría más espinoso al mismo tiempo que la política fiscal continuaba sin contribuir a la equidad. Además, los incentivos tributarios a la adquisición de modernos bienes de capital sesga la demanda de empleo hacia el trabajo de mayor calificación. De este modo, el crecimiento económico se ve incapacitado para traducirse en un aumento del empleo productivo de la economía que conlleve a menores índices de desigualdad en la distribución del ingreso.

Entonces, mientras el gasto público era incapaz de contrarrestar la pobreza y el sistema impositivo no contribuía a la equidad, la distribución del ingreso se caía, como un pesado muro, contra los asalariados. Se trató de atender en cierta medida esta problemática con planes sociales ejecutados por el gobierno como Familias en Acción, el Sisben o Bogotá sin Hambre, que no generan un cambio radical, cuando mucho más se hubiese podido hacer si existiese la voluntad política de imponer un aumento, incluso pequeño, a la tributación que realizan los estratos más altos.

Ya para el año 2007, la situación económica general se tornó significativamente compleja pues se vivía una recesión internacional de gran magnitud. El panorama colombiano presentaba, entonces, serios inconvenientes: un deterioro en los términos de intercambio, rigidez de la política monetaria, caída del gasto público

para el año 2008, clientelismo reinante al interior de Invías y, en resumen, estancamiento económico que se hizo patente en el 2008 con un crecimiento del PIB de sólo 2,5%. Para mayor tristeza del país la oportunidad brindada por los anteriores periodos de sobresaliente desempeño económico no había sabido aprovecharse en aras de impulsar la modernización y ampliación de la infraestructura, ambos achaques constantes del país que le sustraen capacidad competitiva. En palabras de Kalmanovitz ésta fue “otra de las grandes fallas de la base clientelista de la administración Uribe”<sup>71</sup>.

Así, en 2008 la economía había perdido mucho del dinamismo alcanzado en años anteriores y el aumento inflacionario de los alimentos había traído como consecuencia un nivel de indigencia que aprehendía al 16,8% de la población colombiana. No obstante, el gobierno tenía por pretensión que el presupuesto para el 2009 creciera en un 8%, cuando de lejos se veía que la única vía de financiación a la mano era los préstamos internacionales. La situación de recesión económica tuvo como repercusión, también, una disminución en los ingresos fiscales por lo cual el gobierno consideró la necesidad de diseñar una nueva reforma tributaria que buscaría, según lo manifiestan, \$2,1 billones de pesos anuales<sup>72</sup>. En este sentido, la Ley 1370 de 2009 reformó el sistema fiscal: se determinó una reducción del 40% al 30% en la deducción en renta de las inversiones en activos fijos productivos, y, el impuesto al patrimonio a partir del año 2011 tendría una tarifa del 2,4% para patrimonios superiores a los \$3.000 millones y del 4,8% para patrimonios mayores a \$5.000 millones.

Frente a esta pequeña reducción en la deducción de renta por inversión, Kalmanovitz, quien es de los pocos interesados en hacer pública la crítica ante esta forma de diseñar y ejecutar la política fiscal en el país, expresa: “No conozco

---

<sup>71</sup> KALMANOVITZ, Nueva historia..., Op. cit., p. 338.

<sup>72</sup> Reforma tributaria de 2,1 billones de pesos, propondrá el gobierno al Congreso. En: revista SEMANA. Bogotá. 9, julio, 2009. Disponible en: <<http://www.semana.com/economia/articulo/reforma-tributaria-21-billones-pesos-propondra-gobierno-congreso/104979-3>>.

un país en el mundo donde una parte tan importante de la acumulación de maquinaria corra por cuenta de los contribuyentes, lo cual no es sólo inequitativo y lesiona el empleo sino ineficiente e inocuo”<sup>73</sup>. Por otro lado, mientras en el 2009 ocho millones de personas se ahogaban en el mundo cruel de la indigencia, no causaba interés alguno al gobierno pensar en incluir dentro de las obligaciones fiscales el pago de impuesto por concepto de herencia con el que podría haberse avanzado algo en términos de la distribución del ingreso para frenar un poco la reproducción de los excesivos privilegios. No obstante, la realidad es que esto continúa funcionando como un círculo vicioso en el que los impuestos tienden a incrementar la pobreza en los pobres y la riqueza en los ricos.

El presidente Uribe puso en marcha medidas como la reducción del 18% en la tasa a la cual debían tributar las utilidades de las empresas localizadas en zonas francas y la exoneración del pago de impuesto a los productores de etanol y biodiesel, ambas medidas sin presentar una clara justificación y sin tener una previa reflexión sobre las consecuencias que tendría, para todo un país, otorgar un regalo de tal magnitud. En conjunto, las exenciones establecidas por el gobierno sumaban \$9 billones que el Estado dejaba de recibir. Todo parece indicar que esto era poca cosa ante el gobernante colombiano. Gracias a la manifestación pública<sup>74</sup> realizada por el profesor Salomón Kalmanovitz en el periódico *El Espectador* pudo conocerse abiertamente que Uribe Vélez hizo uso del gasto público para favorecer sus propios intereses.

Es totalmente claro que no se trataba de una denuncia pública carente de argumentos ni mucho menos pues un informe de la contraloría General de la República permitió evidenciar que el presidente y su familia se vieron beneficiados de inversiones por parte del Incoder y a cargo de Corpoica: privilegiaron el distrito de riego Mocarí donde se ubican los 59 predios que conforman la Agropecuaria El Ubérrimo S.A.S compuesta por unas 1.479 hectáreas. Más adelante, Uribe

---

<sup>73</sup> KALMANOVITZ, Salomón. De tributos justos. En: EL ESPECTADOR. Bogotá. 19, julio, 2009.

<sup>74</sup> Véase KALMANOVITZ, Salomón. La expansión del Ubérrimo. En: EL ESPECTADOR. Bogotá. 6, octubre, 2013.

adquiere 17 predios adicionales entre los años 2008 y 2012, aunque tiempo atrás ya había adquirido cuatro terrenos baldíos y un predio de reforma agraria, sin esperar el plazo que prohíbe su enajenación. No interesó tampoco que el Incoder no tuviera dentro de sus funciones realizar inversiones en distritos de riego y drenaje pues el decreto 732 de 2008 privilegió a Mocarí para recibir dichas inversiones que privilegiaron el patrimonio de la familia de los Uribe Moreno con al menos \$1.411 millones. Ello es quizá la expresión más clara de que la ley en Colombia no necesariamente obedece al respeto de los derechos de todos los colombianos sino a unos intereses del poder que en este caso son los del presidente. Acá habrá que mencionar que con la creación mediante ley en el 2008 de las S.A.S, se abrió paso a mayores facilidades para evadir y eludir impuestos en la medida en que no requieren de revisor fiscal y pueden declarar la totalidad de los costos con facturas simples.

En términos reales, los dos periodos de gobierno del presidente Uribe Vélez hacen patente una situación: a partir de la constitución de 1991, El Estado es mucho más grande, hay más burocracia, mayor carga tributaria además de mala asignación de los recursos, pero centralmente, con una concentración de poder que resulta altamente nocivo para el buen desarrollo del país. Así, este presidente bajo su auto concepción de ser todo poderoso logró reformar la constitución para hacerse reelegir, por supuesto, a costa de todo y en detrimento de la democracia nacional. De modo que el fundamento de su gobierno fue el abuso y acrecentamiento del poder contando, además de todo, con un amplio apoyo popular. Y es apenas lógico que en medio de esos intereses políticos el tema de la inequidad del sistema impositivo no quedara figurando más que en uno que otro libro de texto de política fiscal.

## **2.5 REFORMA TRIBUTARIA GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS (2.010)**

A pocos meses de posicionado el nuevo presidente, Juan Manuel Santos, más exactamente en diciembre del 2010, se establece la Ley 1430 que pretende reformar la fiscalidad en Colombia, cuya reglamentación empezaría a hacerse efectiva a partir del mes de enero del siguiente año. Se determina, entonces, la eliminación de la deducción por inversión; la abolición progresiva del gravamen a los movimientos financieros del 2 por mil en 2014, 1 por mil en 2016 y su desaparición en el año 2018; la fiscalización de la DIAN al recaudo de IVA y la eliminación de la sobretasa del 20% al consumo de energía eléctrica del sector industrial.

En tanto, esta reforma se da al final de un año que presentaba cifras alarmantes de desempleo. En abril la tasa de desocupación llegó al 12,2%, siendo ésta la más alta para este mes desde 2004, significa entonces la existencia de unos 2,6 millones de personas en paro. Y acá no acaba la historia, a esto se le suma el problema de informalidad laboral en la cual se encuentra el 58% de los trabajadores. Si tanto la informalidad como el desempleo afectan principalmente a los estratos más bajos, funcionan como factores que agudizan la situación de inequidad en el país. De ahí que al sistema impositivo fiscal le quede pendiente un compromiso mucho mayor al respecto.

Asimismo, el problema pendiente por solucionar también atañe a la eliminación de la gran proliferación de exenciones que deja con las manos llenas a unos pocos mientras vacía la de muchos otros. En el año 2010, la deducción por inversión en activos fijos le costó al país \$3.951 miles de millones, las rentas exentas \$4.082 miles de millones y los descuentos tributarios \$497 miles de millones. A su vez, el costo fiscal en IVA por bienes exentos ascendió a \$573 miles de millones<sup>75</sup>. Tal y como lo señala un informe de la Contraloría, las exenciones a los impuestos de

---

<sup>75</sup>COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA. Principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta y en el impuesto al valor agregado (IVA) año gravable 2010. Bogotá. p.4-5.

renta aumentaron en un 50% desde el año 2000, representando el 77% del total de costo fiscal de los beneficios que equivale al 4,5% del PIB<sup>76</sup>. Su trascendencia es de suma importancia pues no se está refiriendo acá a un monto cualquiera sino que dada su magnitud las repercusiones que traen al déficit saltan apenas a la vista (véase anexo C). A estos beneficios no se les ha dado una argumentación técnica que permita exponer de manera tangible el sentido que finalmente tienen. Mas, hay algo pronunciado en la ponencia para primer debate al proyecto de ley n° 039/06 que podría ayudar a su comprensión:

Fueron sentidas las intervenciones del sector agropecuario, del sector del transporte, del sector de la cultura, del sector de aerolíneas, del sector financiero, del sector de reforestación, del sector de los servicios públicos, del sector editorial, del sector de la construcción, del sector solidario, del sector de zonas francas, todos ellos reconociendo que las distintas reformas tributarias les han otorgado ciertos tratamientos bien sea por efecto de exenciones en el impuesto o desgravamen de ingresos o por otorgamiento de deducciones especiales más allá del pago normal del cien por ciento o por descuentos tributarios afectando directamente el impuesto o simplemente por manejo de tarifas diferenciales y reducidas frente al común denominador de los contribuyentes, que en la expresión manifiesta a través de dichos foros pretenden desde luego la permanencia bajo dicho esquema tributario<sup>77</sup>.

En tal estado de cosas, hay costos tributarios que por lo pronto no podrán remediarse. Se establecieron, por ejemplo, a partir del año 2003 y hasta el año 2018 exenciones del impuesto a la renta por treinta años más para los servicios hoteleros. Para los servicios de ecoturismo ese beneficio tiene una vigencia de 20 años y de 15 para el transporte fluvial. De modo que al encontrarse justificado bajo la legislación nada podrá hacerse por ahora y el país deberá seguir cargando con estos pesados gastos. Y problemas como el de la evasión de impuestos sigue a la orden del día tanto así que entre los años 2005 y 2010 la evasión del IVA se vio

---

<sup>76</sup>COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Op. cit., p. 24-25.

<sup>77</sup>Ibíd., (pie de página), p. 17

aumentada en 2,6 billones de pesos términos nominales, a pesar de que en términos del PIB bajara del 2,4% al 2% (véase anexo D). Siendo este el panorama, es apenas evidente que las problemáticas fiscales son muchas, así que amanecerá y veremos qué acciones ejerce o deja de ejercer el poder político en el país en lo que a esto respecta.

## **2.6 ESQUEMA COMÚN**

Líneas arriba se ha intentado abordar las reformas tributarias que tuvieron lugar entre los años 1990 y 2010 haciendo énfasis en la situación económica, política y social en medio de la cual se desarrollaron. A partir de la observación de estas reformas, se tiene pues que los cambios que procuraron casi que nunca obedecieron a un objetivo diferente al de aumentar el recaudo, siendo escaso el interés por utilizar el sistema impositivo como instrumento promotor de equidad en la distribución del ingreso.

El resultado de estas reformas es, entonces, el siguiente: según cálculos propios, basados en cifras de gestión publicadas por la DIAN, del año de 1990 al 2010 hubo transformaciones bastante significativas en el crecimiento presentado por el recaudo por concepto de impuesto a la renta y de IVA (véase anexo E). En 1990, el recaudo de impuesto a la renta representó 41% del recaudo total, mientras que el IVA presentó el 32%; sin embargo, dos décadas más adelante estas participaciones serían de 40% y 44%, en el mismo orden ya mencionado. Esto reafirma una preponderancia significativa del IVA por encima del impuesto a la renta: en términos monetarios, el recaudo de IVA aumentó 50 veces frente al recudo del impuesto a la renta que aumenta sólo 34 veces.

Lo anterior es equivalente a decir que en Colombia la forma en que se recaudan los impuestos no ha presentado transformaciones de tipo estructural sino que han permanecido en el plano de lo netamente coyuntural. Esto implica que el panorama sea el de un sistema impositivo donde la mayor carga de la tributación

la asume un impuesto indirecto, el IVA, que es regresivo en Colombia e incrementa la desigualdad en los ingresos en 1,2 puntos GINI<sup>78</sup>. Mientras que, en términos comparativos, el impuesto a la renta ha visto aliviada su carga. Significa pues que los impuestos han funcionado bajo esquemas regresivos, sin diferenciar este pago según la capacidad de pago de quien contribuye, lo que es necesariamente grave en un país que se caracteriza por tener uno de los más vergonzosos coeficientes de Gini del mundo (véase anexo F). No puede tampoco justificarse que aunque el sistema impositivo es regresivo, la focalización del gasto público revertirá esta circunstancia pues en sumados casos los estratos de mejor condición económica terminan favorecidos del gasto estatal en educación superior, salud y pensiones.

Ahora, sucede que existe una historia común acaecida en el transcurso de las últimas dos décadas en cuanto al sistema impositivo colombiano se refiere. Un tema importante en el que hay que puntualizar es el del nivel de recaudo: en Colombia el nivel de recaudo ha crecido conforme ha aumentado la base gravable, esto es, los impuestos no han visto florecer una productividad en términos de capacidad real para recaudar (véase anexo G). De modo tal que la instauración de medidas para controlar de la evasión y disminuir las exenciones podrían ser verdaderos pasos para hallar aumentos en el nivel de recaudo sin tener que optar por esa segunda opción, menos acertada, de aumentar la base gravable mediante reformas cada uno o dos años.

Y en este contexto de numerosas reformas tributarias sería apenas lógico suponer que se ha venido realizando una evaluación de cada una de ellas que sirva como referente para las próximas reformas, es decir, que esta revisión permita mejorar la capacidad de acción de las siguientes medidas. No obstante, esto no sucede y son pocas las veces en las que se evalúan los resultados alcanzados con cada una de éstas, entonces, ello no puede más que continuar reproduciendo el estancamiento del recaudo. A este hecho que ya de por sí da cuenta de una

---

<sup>78</sup>MOLLER. Op. cit. p. 11.

debilidad en la gestión del Estado se le suma otro. El recaudo siente como obstáculo, también, lo que podría denominarse como la búsqueda de aumento continuo de beneficios económicos: “La existencia de la doble contabilidad y la presencia de especialistas tributarios muestran que los individuos y las empresas actúan de forma consciente para minimizar sus ingresos gravables, lo cual es totalmente coherente con el principio de racionalidad económica”<sup>79</sup>. Esta racionalidad se ha visto no detenerse ante nada: justifica todo aun si es necesario infringir la ley, violentar las arcas del fisco y arruinar así la situación presupuestal del Estado. Se trata pues de una racionalidad que de cifras sabe mucho pero que desconoce de fundamentos éticos y morales.

Asimismo, las exenciones de pagos tributarios a algunos bienes o sectores que le valen al Estado una pérdida millonaria de \$13 billones anuales tendría una consecuencia adicional: promueve una cultura de “captura de rentas” en la que los demás bienes o sectores buscarán la forma de asemejarse a los que se encuentran exentos, estando incluso dispuestos a pagar por estas prebendas. En este sentido, habrá que reconocer, si es que quiere analizarse el desarrollo de las reformas tributarias, que la presión de los grupos de poder ha tenido una influencia trascendental en la conformación de la compleja estructura tributaria del país. Y de cierto modo, lo que se da es una aceptación social de esta situación con lo que se atenúa cada vez más la posibilidad de una reflexión profunda de sus causas y consecuencias. La complejidad de esto fue analizada por el economista Gabriel Misas: “Mientras no existan sanciones sociales y políticas contra los funcionarios públicos corruptos, los grupos políticos que los patrocinan y se benefician de la corrupción y las empresas privadas y sus funcionarios que a través del fraude, la

---

<sup>79</sup> GARCÍA MOLINA, Mario y GÓMEZ, Ana Paola. ¿Han aumentado el recaudo las reformas tributarias en Colombia? En: Revista de economía institucional. Primer semestre, 2005. vol. 7, n. 12. p.54.

colusión y el soborno atentan contra el patrimonio del Estado, las sanciones penales, por sí solas, no lograrán frenar la corrupción”<sup>80</sup>.

Si los incentivos fiscales son apoyados la mayoría de veces bajo argumentos de promoción e incentivo a la inversión, lo cierto es que además de desviar los recursos de su asignación más eficiente, beneficia inversiones que se hubiesen realizado independientemente de la existencia o no de este alivio tributario. Acá se reconoce lo inapropiado de continuar año tras año defendiendo un supuesto que se torna difícil de defender. Así, por ejemplo en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, aumentó la cantidad de exenciones tributarias concedidas con el argumento de favorecer la generación de empleo para que al final de su segundo periodo de gobierno la tasa de desempleo continuara siendo preocupante ante los ojos de todo un país. Entonces, las exenciones son el instrumento de incentivo más inconveniente pues en muchos casos el costo fiscal es significativamente mayor a las inversiones que en realidad logra promover<sup>81</sup> (véase anexo H). El panorama resultante de la disminución o eliminación de las exenciones es significativamente positivo: el Estado vería aumentado su ingreso<sup>82</sup> para poner en marcha procesos de redistribución de manera tal que se beneficie a quienes están en condiciones menos favorables a través de inversión en educación, salud, infraestructura, investigación y desarrollo. Medidas, por supuesto, encaminadas todas a construir un país con oportunidades laborales y sociales que cobijen al conjunto de la población.

Si de las exenciones al impuesto a la renta las que han resultado enormemente beneficiados son las empresas, claro que después de las personas naturales pues

---

<sup>80</sup> MISAS ARANGO, Gabriel. La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002. p. 40-41.

<sup>81</sup> Véase GARCÍA Y GÓMEZ, Op. cit., p.7.

<sup>82</sup> Según una investigación realizada por el DNP: “La eliminación de los incentivos tributarios tiene un impacto positivo sobre el Producto Interno Bruto, especialmente en el caso del impuesto sobre la renta [...] Eliminando exenciones por un monto (alrededor de \$1,8 billones en cada uno de los casos) la variación porcentual del PIB es mínima (0,01%) en el caso del IVA, mientras que para el impuesto a la renta aumentaría en 0,17%. De efectuarse la eliminación conjunta de los beneficios fiscales al Producto Interno Bruto se incrementaría en 0,17 puntos porcentuales”. (HERNÁNDEZ Gustavo, et al. Op. cit. p. 22).

en Colombia estas casi que no tributan (véase anexo I), las exenciones realizadas al IVA también tienen un efecto regresivo (véase anexo J). El economista Eduardo Sarmiento encuentra que el 10% más rico paga la mitad de lo que paga el 10% más pobre por concepto de IVA<sup>83</sup>, y entonces se reconoce que el problema de inequidad es de magnitudes abismales. Esto lo sustenta contundentemente el Banco Mundial en un informe realizado para Colombia:

El gasto en alimentos gravados a la tasa cero (carne, pescado, leche, queso fresco y huevos) representa un 12.8 por ciento de los ingresos percibidos por el quintil más pobre y sólo un 0.7 por ciento de los ingresos del quintil más rico. No obstante, el consumo de estos alimentos en el quintil más rico es mayor en términos absolutos, representando un 24.8 por ciento del consumo de todos los quintiles, frente a un 15.0 por ciento del quintil más pobre. Colombia exhibe una de las tasas de desigualdad en la distribución de ingresos más altas del mundo, y la redistribución fiscal prácticamente es inexistente<sup>84</sup>.

Otro de los problemas que ha padecido el sistema impositivo colombiano son los altos niveles de evasión. Así, como bien lo estudia Óscar Rodríguez<sup>85</sup>, esta evasión ha sido imposible de frenar como resultado, en buena parte, de la oposición de organizaciones gremiales a hacer públicos sus libros de contabilidad y, en concordancia con esto, se han opuesto también a que la evasión se legisle como delito penal. De modo tal que aunque el control de la evasión haya quedado escrito como objetivo dentro de algunas de las reformas tributarias lo cierto es que en la realidad no se ha materializado: “La evasión del impuesto a la renta, un 27%, representa unos \$11,6 billones al año, la evasión en IVA otros \$8,3 billones y por otra parte el contrabando se estima supera los 4.000 millones de dólares al año”<sup>86</sup>. Se sabe, también, que los contadores no sólo se han hecho buenos en el arte de

---

<sup>83</sup>SARMIENTO PALACIO, Eduardo. Apertura y crecimiento económico: de la ilusión al nuevo estado. Bogotá: Tercer Mundo S.A., 1996. p. 138-139.

<sup>84</sup> BANCO MUNDIAL. El gasto tributario en Colombia: una propuesta de evaluación integral y sistémica de este instrumento de política pública. Junio de 2012. p. 78.

<sup>85</sup> RODRÍGUEZ y ARÉVALO, Op. cit., p. 421.

<sup>86</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL. Plan nacional de desarrollo 2010-2014. Tomo II. Bogotá, 2011. p. 784.

de distinguir entre el debe y el haber, sino que también han sabido hacer uso de su conocimiento para alterar los balances y disminuir el monto de la obligación tributaria.

Otro factor que contribuye sin duda alguna a hacer más inequitativa la forma de recaudo de impuestos en el país es la poca tributación de la propiedad de la tierra, lo que repercute directamente en las condiciones rurales: escasa financiación de servicios sociales, de seguridad e infraestructura. Mientras que el gasto centralizado no logra aproximarse a una comprensión de los problemas locales e incluso se desvían los recursos quedando presos de las redes burocráticas y políticas. La debilidad estatal para imponer efectivamente estos pagos tributarios entra a agravarse con el hecho de que el 58% del catastro está desactualizado y, entonces, de un total de 1101 municipios que tiene el país sólo se conoce el catastro actual de 383<sup>87</sup>. Basta hacerse una idea de cuánta cantidad de tierra queda libre de toda obligación para entender que esto es un obstáculo real al buen desarrollo de la vida rural. Esta incapacidad estatal se manifiesta de múltiples maneras: El Estado no es el único ente recaudador de impuestos al interior del país. Los grupos ilegales cobran impuestos según su antojo y, así, quedan en manos de ellos muchos de los recursos que debiera recibir el Estado. Esto es casi como decir que el Estado contribuye a la financiación de la ilegalidad en el interior del país.

En resumen, el impuesto al valor agregado se convirtió en el principal instrumento de recaudo tributario en Colombia a partir de los años noventa. El 60% de las contribuciones corren por cuenta del consumidor y el porcentaje restante por cuenta de las empresas<sup>88</sup>, o también personas jurídicas, pues los propietarios gozan de importantes beneficios, menos del 2% de la población colombiana adulta paga impuesto a la renta, y están libres de toda obligación tributaria por concepto de dividendos. Los asalariados de ingresos altos también se ven ampliamente

---

<sup>87</sup> KALMANOVITZ, Nueva historia..., Op. cit., p. 31.

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p. 149.

favorecidos hallando deducciones por ahorro en fondos de pensión. Todo ello para decir que el sistema impositivo colombiano es inequitativo y existen fuerzas políticas y sociales que perpetúan esta situación.

### 3. ÉTICA Y RECAUDO TRIBUTARIO COLOMBIANO

Si líneas atrás se ha enunciado, a la elocuente voz de los hechos, el panorama de inequidad en el recaudo tributario colombiano, fundamentado entre otras cosas en el querer cogerle al Estado todo cuanto sea posible, ahora habrá que adentrarse en unas indagaciones que resultan apenas pertinentes. ¿Debe acaso considerarse como una normalidad que los dirigentes políticos del país jueguen a olvidar la necesidad de promover una igualdad de derechos mientras favorecen abiertamente los intereses particulares de unos pocos? ¿Debe acaso considerarse como una normalidad que la población colombiana de menores ingresos sea quien lleve a costas el desmesurado peso que implica el favorecer fiscalmente a unos grupos económicos opulentos? Es decir, ¿debe el colombiano acostumbrarse y acomodarse a este panorama mientras ansía para sí poder gozar de estos mismos privilegios? Pues bien es sabido, merced a la experiencia, que cuando al que se favorece es al otro se le mira con fuerte desacuerdo pero cuando el privilegiado es él mismo la cosa es enteramente contraria.

Se tiene, entonces, que no ha sido posible condicionar el sistema impositivo colombiano bajo el principio de la equidad, esto es, que quienes más tengan posibilidad de pago asuman una mayor responsabilidad con la financiación del Estado, aun siendo ampliamente conocida la pésima distribución del ingreso al interior del país. El resultado no puede ser otro que el agudizamiento de la inequidad mientras se pasa por alto el potencial del sistema impositivo en la construcción de un panorama social un tanto menos inequitativo. A todas luces se vislumbra una problemática constante y sonante pero ¿qué se dice respecto a sus más primarias causas? Se ven publicar una serie de trabajos donde se diagnostica y se describe esta situación. En el mejor de los casos, se determina claramente el panorama que bien representaría el mundo al revés: uno de los países más inequitativos del mundo hace uso del recaudo tributario de forma tal que la

principal fuente de ingreso estatal son los impuestos indirectos (véase anexo K). Y lo que perdura, en tanto, es el desconocimiento del fundamento que reproduce esta situación.

Si este panorama intenta observarse desde la lupa de la técnica que de cifras, cálculos y predicciones puede saber mucho pero que deja por fuera temas como la política, el Estado, la ética y la cultura del país, las conclusiones que se alcanzarán habrán de contribuir muy poco a la comprensión de sus más profundas raíces. Y sucede que son, justamente, estas raíces las que pueden dar cuenta de la forma en que ha venido formándose este árbol que, en los términos de la metáfora, sería el país. Ese leño, hay que decirlo, es la expresión más clara de la herencia dejada por el periodo de la colonización española cuya sombra acobija dolorosamente al país. Así, si lo que se está intentando analizar es el recaudo tributario pero, tal y como se sabe, este remite al tema de lo estatal habrá que iniciar reconociendo que “el problema del Estado colombiano es político antes que administrativo y técnico”<sup>89</sup>. Ello se concibe más claramente aún cuando se distingue que lo que hay detrás de toda decisión humana no es una operación ciertamente racional al estilo de una computadora, sino que la realidad es bastante más compleja: es la influencia de todas los cimientos éticos y culturales que arraigados de manera casi que radical en el interior de aquel hombre, que actúa como político, funcionario, empresario y ciudadano, establece una forma de relacionarse consigo mismo y con el mundo del que además hace parte.

Siendo así las cosas y teniendo la pretensión de ilustrar el tema de la inequidad en el recaudo tributario nacional desde las tonalidades de la ética bajo la cual gravita el país, necesariamente deberá adentrarse de manera previa en el concepto fundamental de lo ético para, paso siguiente, hallar un acercamiento más analítico a los determinantes históricos que enraizarían una particular ética e influenciaría fuertemente el curso tomado por el país. Así, en un tercer momento intentará exponerse que el entorpecimiento fiscal del país protagonizado por unas capas

---

<sup>89</sup> PALACIOS. Op. cit., p. 350.

sociales de poder no es una historia nueva, todo lo contrario, ha estado presente a lo largo y ancho del devenir del país. Entonces, el panorama de las dos décadas estudiadas en la presente investigación funciona como una continuación que teniendo la forma de círculo sigue enlistándose como uno de los tantos problemas que mantienen deshilachado al país.

### **3.1 COMPRENSIÓN DE LO ÉTICO A PARTIR DE MARTIN HEIDEGGER: *SER Y TIEMPO***

La obra cumbre del filósofo más importante del siglo XX, Martin Heidegger, titulada *Ser y tiempo* (1927) no tiene las características de ser una exposición teórica y práctica de lo que podría entenderse como ética, esto es, como unos dictámenes morales bajo los cuales se intenta condicionar el actuar humano. Lejos de ser esto, un acercamiento a *Ser y tiempo* tiene la posibilidad de aproximar al hombre a una comprensión ontológica de su ser. Es decir, a partir de la indagación más profunda posible acerca de lo que es el hombre, se aspira a esclarecer entonces lo que debiera guiar la acción del hombre de modo tal que se comporte conforme a su dignidad que le es propia. Siendo este el carácter de la obra de Heidegger se concibe lo oportuno de su estudio para avanzar en la interpretación de la ética tejida al interior de Colombia.

Si el devenir del pensamiento de occidente, construido a partir de Platón, había cimentado el fundamento del ser, la verdad, en el ámbito de lo suprasensible: el mundo de las ideas, de lo nada corpóreo, y en este suceder el hombre había quedado categorizado como un “sujeto al que se le antepone un objeto”, que, además, no recibió un cuestionamiento ontológico, es decir en relación a su ser, pues se concibió como lo apenas evidente, Heidegger vislumbrará con espléndida claridad, que para reversar ese dominio de lo ente y olvido del ser se deberá preguntar ontológicamente por el hombre. *Dasein* es el término que incorpora el filósofo para referirse al existir humano que es en cada caso el mío, a ese hombre que es un ser-ahí. Al *Dasein*, siendo un ente, le corresponde un ser pero hay algo

más trascendental en ello: el *Dasein* es el único ente al que le va su ser, es pues el único ente capaz de cuestionarse en cuanto a su propio ser por el ser. El *Dasein* teniendo la posibilidad de comprenderse desde su existencia alberga dentro de sí, al mismo tiempo, la posibilidad de hacer comprensible el mundo.

Justamente, al *Dasein* le corresponde el estar-en-el-mundo, tanto así que es en el mundo o en ninguna otra parte. Es, además, un proyecto arrojado en el mundo al que le va su poder-ser: inmerso en la posibilidad de ganarse o de perderse a sí mismo. Dos son los caminos que conllevan al hombre a sumergirse en lo ente del mundo alejándose sosegado y calladamente de su ser-sí-mismo: la familiaridad con la que asume el mundo y la ocupación en éste. Al *Dasein* le corresponde un coestar en medio de otros, de ahí la propensión a sufrir la caída: en el convivir cotidiano el *Dasein* está inmerso en la influencia de los otros y su ser ya no es él mismo si no que resulta metamorfoseado en lo que Heidegger denomina el “uno”. Así, cada cual se enfila en el uno, se pierde al entregarse a un nadie, y arroja la posibilidad de ser-sí-mismo<sup>90</sup>. Lo que queda entonces es un alivianamiento del ser que caracteriza la cotidianidad: se carece de fundamento y el destino que le espera no es otro más que el vacío. Así, el hombre se mueve en la constante posibilidad de caer.

*El Dasein* no sólo se caracteriza por su poder comprender sino que le pertenece una disposición afectiva: el estado de ánimo capaz de abrir al ser-ahí frente a su condición propia. Se dice que el *Dasein* está inmerso en la comprensión cuando está vuelto hacia sus posibilidades. Es, precisamente, el estado de angustia, el único capaz de dejar al hombre suspendido en medio de un abismo en el que todo ente se torna irresolublemente carente de sentido y el objeto que amenaza y angustia no se distingue claramente. La angustia, entonces, abre la libertad para

---

<sup>90</sup> Frente a esto, el elevado pensamiento de Schopenhauer le permite reconocer: “Lo que los atrae mutuamente y los mantiene unidos (a los hombres) es su maldad, su mezquindad, su ramplonería, su pobreza de espíritu y su miseria”. (SCHOPENHAUER, Arthur. El arte de conocerse a sí mismo. Madrid: Alianza Editorial, 2012. p. 92). De ahí que el filósofo considere como un estado de altísimo espíritu la soledad: la única capaz de hacer posible el arte de conocerse a sí mismo y, con ello, de elevar la condición de la existencia humana.

conquistar su ser-sí-mismo: “Abandonarse en la nada es librarse de los ídolos que todos tenemos y en los que solemos evadirnos”<sup>91</sup>. Este estar ante la nada que angustia al hombre y le quebranta cada día sus más vanas ilusiones toma la forma de una afección que ilumina al hombre en su poder-ser. Ahora, sucede que esta particular disposición afectiva, aunque es la más esencial, el hombre la experimenta con escasa frecuencia pues lo usual es el aquietamiento en la cotidianidad que abriga al hombre con un aura de seguridad, de ahí que resulte enteramente sospechoso quien se autoproclama seguro de su propia esencialidad.

El *Dasein*, sin el cual ningún ente puede quedar comprendido o incomprendido, es al que le va la posibilidad de, en tanto comprensor, desocultar al ente en cuanto a su ser. Sin embargo, esta posibilidad se encuentra bajo los condicionantes de la temporalidad en la medida en que el hombre es esencialmente un ser finito. La posibilidad de ser del *Dasein* se suscribe en un transcurrir entre la vida y la muerte, y, entonces, el *Dasein* siendo, esto es, existiendo, aún le falta algo: ese fenecer para siempre. La analítica de la muerte permite reconocer que el *Dasein* está a cargo de sí mismo al punto de que a nadie más le corresponde morir en su lugar. El *Dasein* es un estar vuelto hacia el fin. Este fin, la muerte, se malinterpreta al concebirse como un momento futuro al cual todos estamos destinados y del cual desconocemos su fecha y sus condiciones. Morir no es un instante posterior que sólo está ahí y ya: todo inicio empieza a ser un expirar y el hombre está constantemente muriendo en sus posibilidades. Al *Dasein* lo aniquila el perderse a-sí-mismo en la cotidianidad, es decir, el experimentar la caída. Tanto así que: “La caída en el uno ha decidido, de antemano, el poder ser fáctico del *Dasein*, esto es, sus tareas, reglas, patrones de medida, urgencias y el alcance de su ocupado estar-en-el-mundo”<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> HEIDEGGER, Martin. ¿Qué es metafísica? Madrid: Alianza Editorial, 2006. p. 43.

<sup>92</sup> LÓPEZ ACERO, Héctor Fernando. Metafísica y nihilismo. Bucaramanga: Ediciones UIS, 2013. p. 548.

En brillantes versos Jorge Luis Borges pronuncia: “¿No es acaso tu irreversible tiempo el de aquel río en cuyo espejo Heráclito vio el símbolo de su fugacidad?”<sup>93</sup>. La máxima expresión de este río, el tiempo, que lejos de tener la capacidad de detenerse, esto es, de dejar de ser, corre apresuradamente como queriendo advertirle al hombre: ¡hazte cargo de tu poder-ser!, es, pues, la muerte que asume la forma de un llamado a mi mismidad, a mi responsabilidad. El *Dasein* es, fundamentalmente, un ser-culpable que asfixiado en el desazón, encontrando todo como falta de sentido, tiene la posibilidad de comprender y, por tanto, de querer-tener-conciencia. Cuando el *Dasein* comprende que es un ir hacia la muerte y, en este mismo sentido, se asume como tal, le va el poder hacerse cargo de su existencia. De ahí el título de *Ser y tiempo*: es el tiempo el que abre el ser.

Si el hombre, que es en cada caso el mío y el de nadie más, no es el señor de lo ente sino el pastor del ser<sup>94</sup>, se torna apenas preciso que el hombre se comporte conforme a esa posibilidad de pensar, pensar el ser, que es la única capaz de elevar al hombre sobre la bestia y de hacer digna su condición de humano. Y si la ética, se entiende como una serie de prescripciones morales que pretenden guiar por el buen sendero las conductas de los hombres, es claro que iría en contrasentido a la analítica del *Dasein*, pues este “no puede experimentarse como un “sujeto teórico” que requiere ser complementado por su lado “práctico” con el agregado de una ética”<sup>95</sup>. Esto, porque su capacidad comprensora, que le es propia, se manifiesta en un actuar correspondiente: comprender es también actuar. El hombre que ha comprendido su poder-ser hace gala a su propia condición, se relaciona con él y con el mundo a la luz de su majestuosidad y nada tiene que saber de mandamientos morales prefijados.

Habrá que entender la ética, en este sentido, como el temple de ánimo que impulsa al hombre a relacionarse con el mundo y con él mismo. El hombre puede perderse en la tranquilidad que aparenta la incomprensión o experimentar la fuerte

---

<sup>93</sup> BORGES, Jorge Luis. Poesía completa. Bogotá: De bolsillo, 2013. p. 236.

<sup>94</sup> Véase HEIDEGGER, Martin. Carta sobre el humanismo. Madrid: Alianza Editorial, 2006. p.57.

<sup>95</sup> LÓPEZ, Metafísica y..., Op. cit. p. 563.

pero gloriosa batalla que es el ganarse a-sí-mismo. El resultado será que el hombre puede agotar su cotidianidad bajo la superficialidad de su existencia relacionándose desde la in-esencialidad, perdido en la sonambulancia del vacío, o puede relacionarse de manera profunda pensando y actuando conforme el ser. Un hombre carente de comprensión de su ser no distingue el ente del ser y, entonces, se le manifestará como una tarea imposible el comprender ontológicamente el mundo.

El *Dasein* es ese ser-ahí que vuelto hacia la muerte es fundamentalmente un poder-ser y, en consecuencia, puede alcanzar una relación esencial consigo mismo y con el mundo. Ya ha sido dicho: el hombre está llamado a actuar conforme a su dignidad. Empero, el devenir del pensamiento de occidente ha implementado una ética que, lejos de estar fundamentada en el ser-ahí del hombre, se ha tomado a la tarea de construir todo un orden teórico y práctico bajo el cual debiera dirigirse el hombre cuya máxima expresión es el más absoluto olvido del ser. En este sentido, la proposición de la ética cristiana es esencialmente distinta a la analítica Heideggeriana del *Dasein*. En la primera, la verdad del hombre está fundamentada en otro ente que no es él mismo, esto es, en Dios. Mientras que en la segunda la verdad del hombre emerge de su propio ser en tanto le corresponde un poder-ser comprensor de sí mismo.

El cristianismo establece una clara diferenciación entre el ente creador, fundamento de toda verdad, Dios, y el ente creado: el cosmos y el hombre. Pero este último tiene la particularidad de ser susceptible de alcanzar la redención de sus pecados y hacerse digno, entonces, de trascender al mundo del más allá. Dios es pues ese ente perfecto capaz de explicar la totalidad de lo existente. En concordancia, el preguntar esencial por el hombre y el mundo pierde todo sentido pues la existencia y designio de Dios sustenta, argumenta y aclara hasta la inquietud más profunda y tormentosa del hombre. Nada de lo del mundo importa, sólo una meta es interés del hombre: alcanzar la salvación. La revelación divina es manifiesta a través de la Sagrada Escritura que contiene las reglas de vida

cristiana, designo de la divinidad. La verdad del ser del hombre se sustenta bajo el cristianismo en la idea de Dios: se piensa a través de una idea y no a la luz del ser. El hombre mismo queda incuestionado y reducido a la categorización de pecador y, por tanto, de posibilidad pero de redención. El tiempo ya no se asume desde su carácter de finitud sino que, en tanto tiempo de la gracia de Dios, éste es infinito: la eternidad.

El hombre se encontró a sí mismo como lo más lejano y, lejos de tenerse en su ser-propio, se comprendió bajo la forma de un cristiano que debiendo hallar el perdón de Dios había de interiorizar los preceptos de la Iglesia Católica. Fue con la Reforma de Martín Lutero que este panorama se tornaría sustancialmente diferente: se reforma la manera de enseñar la palabra de Dios. El sentido perseguido por el hombre, la trascendencia, continuó siendo el mismo pero ahora eran otros los medios para alcanzarla. No por otra razón Max Weber puede referirse a una “ética protestante”, es decir, a unos preceptos religiosos que se instauran e interiorizan a la luz del protestantismo y que impulsarían de manera trascendental el surgimiento del espíritu capitalista. El análisis de Max Weber sugiere, entonces, una mayor profundidad en la perspectiva desde la cual se abarca el suceder histórico: la comprensión de la ética, es decir, de la interiorización de determinados valores, construye un campo de interpretación de elevada profundidad.

Esto se hace patente de manera espléndida cuando se reconoce el abismo abierto entre los países alineados al protestantismo y los que, a partir de la ejecución de un proceso de contrarreforma, se afianzarían más aún a las determinaciones de la Iglesia Católica. Aunque ambos fundamentarían la verdad del hombre a partir de una misma metafísica: la idea de Dios, el protestantismo impulsaría un *ethos* del trabajo, mientras el catolicismo continuaría con su pasividad económica. Y eso no es todo: dicha forma de relacionarse se traduciría en una herencia dejada a los países colonizados y marcaría, entonces, el posterior desarrollo o estancamiento que asumirían estas repúblicas. Si el acontecer actual se mira desde esta

perspectiva es claro que el enriquecimiento, en términos de comprensión, es significativamente mayor.

### **3.2 EL ESPÍRITU ESPAÑOL Y SUS REPERCUSIONES**

La interpretación del legado español enraizado con fuerza en la extensión territorial denominada Colombia se esquematiza bajo la misma lógica de la relación padre-hijo. La actuación del hijo tiende a ser la sombra del ejemplo impartido por el padre y sus enseñanzas repercuten de manera trascendental en la formación personal de éste. El padre, además, le guía por unas pautas de comportamiento que tienden a ser semejantes, cuando no iguales, a las que él mismo recibió en su formación. Importante es aclarar que esa formación a la que se hace referencia no necesariamente corresponde a la más adecuada para enfrentar las contrariedades que presenta el mundo de los hombres. De tal modo, padre e hijo guardan cierta importante similitud en la forma en que asumen el mundo y se asumen a sí mismos aunque puedan no tener plena conciencia de ello.

Bajo este esquema, donde España hace las veces de padre y Colombia de hijo, la herencia española proyecta su reflejo al conjunto de la sociedad colombiana. Desde el pasado colonial y hasta los días presentes, los valores que guiaban el actuar del español han determinado, en consecuencia, y de manera trascendental el actuar colombiano. Ahora, habrá que reconocer el trasfondo histórico sobre el cual se sentaron las bases de los valores espirituales españoles. Éstos asumirían la forma de fundamento, conforme el cual interpretaría y procedería el español ante su estar en el mundo. En el pasado de los españoles existe una particularidad bastante dicente: ejecutaron una empresa histórica de defensa del cristianismo. Durante varios siglos los españoles concentraron todas sus máximas energías en una fuerte y sostenida lucha contra los musulmanes, lucha que no sólo guardaba un carácter religioso sino, además, patriótico. Y esto último no

podía traer otro resultado más que la acentuación de la fuerza con la que se luchaba.

El fundamento que permite interpretar de manera medular la estructura del espíritu español es claro: su intenso sentimiento religioso. No hubo, pues, otro cristiano occidental que, como el español, practicara el fanatismo religioso a tal magnitud que lo viera convertido en el determinante total de sus formas de vida. Es decir, todo lo español estaba impregnado, necesariamente, de ese intenso sentimiento religioso. Y, entonces, hablar de España y del cristianismo era casi como estarse refiriendo a un mismo término. El español se auto identificaba como caballero cristiano, donde se apreciaba a sí mismo en tanto héroe. Y héroe en el sentido de defensor a sangre y fuego de su propia verdad, esto es, de la idea de Dios. Siente, pues, que su misión es heroica: destruir a los no creyentes. Acá se hace patente, de manera esencial, una relación amigo-enemigo: se ha de atacar a todo el que se oponga a interiorizar el dogma católico. Apenas resulta lógico deducir que actuaban bajo el precepto: ¡quien no está conmigo, está contra mí! Creyendo el español, además, estar llamado por la divinidad para expandir e impartir fervorosamente el catolicismo, se sentía por este mismo motivo digno de la más altas estimaciones y honores.

En la Edad Media el reconocimiento y la posición social estaba dada por los títulos nobiliarios y era la posesión de tierras la única capaz de representar riqueza. Empero, esta situación estaba pronta a sufrir una radical transformación: el surgimiento del hombre burgués basado en un *ethos* del trabajo. Era justamente éste, el trabajo, el nuevo valor que vendría a guiar la acción humana y la riqueza estaría dada por los bienes mobiliarios, fabriles, empresariales. En Inglaterra, por ejemplo, la nobleza que inicialmente no estuvo basada más que en sus títulos decorosos, se introdujo bajo la dinámica de formas capitalistas aumentando su participación en empresas que vendrían a expandir el poderío económico de la nación. Situación contraria ocurriría en España: la nobleza se opone radical y

rotundamente a abandonar los principios de la Iglesia católica y apela como carente de valor el surgimiento del *homo economicus*.

Sucede que los españoles se habían visto gozar de un alivianamiento en el peso del trabajo: sobrecargaron a moros y judíos, que habitaban el territorio español, la ejecución de tareas económicas, esto es, las agrícolas, artesanales, banqueras y comerciales. De brazos cruzados el español se vanagloriaba de su hidalguía mientras consideraba indigno de un hombre señorial el tener siquiera que llegar a derramar una gota de sudor mediante el ejercicio de actividades meramente económicas. Así, si las características centrales del hombre protestante fueron la disposición para el trabajo, la austeridad en el consumo y la previsión del futuro, el español sentía desprecio por todas ellas. Al parecer, mientras amaba el español de manera sincera el ocio, murmuraba con no insignificante fe: ¡Dios proveerá! Se abría un abismo de grandes alcances: los países acogidos a la Reforma vieron florecer su prosperidad económica al mismo tiempo que la España contra reformista se debatía en la bancarrota.

No obstante, la historia le preparaba a España un golpe de suerte: el descubrimiento de América. Esta circunstancia representaba lo que sería para los españoles el desafío de una nueva hazaña, lo que se ponía frente a sus ojos era ni más ni menos que una nueva empresa de carácter militar y religioso. Exigía, entonces, del español ese espíritu, ya de por sí innato, de heroicidad y grandeza. Por lo demás, abría las puertas de par en par para que sin notable esfuerzo dispusiese de riquezas y de población de la cual absorber fuerza de trabajo<sup>96</sup>. Acá se veían cumplidas las más profundas aspiraciones de los españoles llegados a América: aparentar e igualar la elevada posición social de los españoles de la corona pero todo ello de la manera más acomodada que les fuese posible.

Si en España las clases que detentaban de un mayor poder eran la burocracia, el servicio eclesiástico y el militar, todas ellas improductivas, con su llegada al

---

<sup>96</sup> Véase JARAMILLO URIBE, Jaime. El pensamiento económico en el siglo XIX. Bogotá: Temis, 1964. p. 12.

continente lo que tuvo lugar fue una trasmisión y reproducción idéntica de estas formas. Este trío de oficios tenían sentido a la luz del misticismo religioso y, más allá de eso, de nada querían saber. Era, pues, el palpito y no el cálculo el sentido sobre el cual se conducía el español. Américo Castro dibuja esta situación con precisión: “El caballero español, necesitaba rodearse de un halo de trascendencia, de un prestigio religioso, regio o de honra. Tenía que sentirse en un más allá mágico, y como en vilo sobre la haz de la tierra”<sup>97</sup>. Ese carácter de divinidad, esto es, el concebir todo como un perfecto designio de Dios, con el que interpretaban la realidad, sería el único que suscitaría su actuar en el mundo.

El fundamento religioso de su existir fomentó y construyó en su interior un desapego a todo lo meramente mundano. En el mundo del más allá, su salvación estaba apenas cosechada por su lucha cristiana, y, en el mundo del más acá su salvación, es decir, su paraíso terrenal, estaba dado por la posibilidad de elevar su sentimiento heroico y ostentar de un espíritu de grandeza. Una de sus manifestaciones: el aprecio que sentía por la tierra no obedecía a su carácter productivo sino por considerar que sólo ella era noble, tanto así que en España era escasa la circulación de la tierra justamente por ser símbolo de poderío y distinción social. Y, como derivación, se tiene la existencia de grandes latifundios improductivos. Esto sí que resulta estremecedor ante los ojos de cualquier colombiano que guarde si quiera un poco de memoria histórica pues Colombia desde la colonia y hasta los días actuales adolece de esa misma situación, la de la concentración de la propiedad de la tierra que le ha costado, además, un devenir lleno de dolores y desgracias.

Si lo que tenía interés para el español eran el alcanzar títulos suficientes para llenarse de un goce basado en el orgullo y la vanidad que nace del reconocimiento y de una posición social, es apenas comprensible que anduviera sin el más mínimo cuidado de construir en el territorio, que hoy es Colombia, una administración fuerte con amplio sentido de visión futura. Siendo así las cosas, en

---

<sup>97</sup> CASTRO, Américo. España en su historia. Citado por JARAMILLO URIBE, Op. cit. p.16.

la colonización fue imposible la construcción de bases consistentes para la formación de una sana política donde la reglamentación y el orden se irrigaran desde los dirigentes políticos hasta el conjunto de la sociedad. El resultado es apenas consecuente con los hechos: un desgobierno en el que no hay aprecio por lo público y donde las masas se ven desposeídas de medios para interpretar y reflexionar esta situación como una problemática que le atañe directamente.

Si los más importantes empleos públicos estaban en manos de españoles europeos que, además de no estar radicados en Colombia, tenían plena conciencia de su papel de conquistador y un fuerte desprecio por los indígenas, mestizos e incluso por los criollos, y que, en consecuencia, exigían radicalmente que la corona española les favoreciera con importantes privilegios<sup>98</sup>, esto no pudo traducirse más que en un panorama: ausencia de todo patriotismo y moralidad en los administradores políticos de la nación y un lamentable avasallamiento de los administrados. O, lo equivalente a decir: un legado de escombros del cual nada bueno parecía poder brotar.

Esperar del español acciones basadas en un espíritu calculador y planificador, una visión democrática de la política y un sentido de racionalidad económica, parece a todas luces una simple y vana ilusión. La realidad era que los valores legados por la colonización española no daban paso a la creación de una sociedad civilizada. Con clases dirigentes incapaces de gobernar, con la perversión de la empleomanía<sup>99</sup>, el rechazo por las formas de trabajo y el hábito de esperarle todo del Estado, como si de un padre omnipresente lleno de misericordia se tratara, se

---

<sup>98</sup> Frente a estas exigencias y dado que estos españoles habían ejecutado labores militares y administrativas, el gobierno español no pudo más que concederles, a manera de premio, beneficios como tierras, cargos burocráticos y títulos nobiliarios. La característica central, pues, del panorama era el acentuado afán de nobleza y privilegio. (Véase JARAMILLO URIBE, Jaime. *Mestizaje y diferenciación social en el nuevo reino de granada en la segunda mitad del siglo XVIII. En: Anuario colombiano de historia social y de la cultura, Banco de la República. Vol. 3.*)

<sup>99</sup> El término empleomanía hace referencia a la forma de adjudicar los cargos políticos de importancia, de modo tal que sólo un número muy reducido de personas podían aspirar a ellos y, lejos de tener un carácter meritocrático y de idoneidad, obedecían a un sistema de ventas y privilegios. Y, en este sentido, para ser dirigente de una comarca no se requería tener entera disposición y conocimiento para proveer de mayores niveles de bienestar a la población. Situación que permite reconocer claramente el futuro que habría de esperarle al territorio.

aislaba la posibilidad de que el colombiano interiorizara una forma de conducta enmarcada bajo los principios de orden, respeto a la ley y sentido crítico.

Ya ha sido dicho: el fundamento de la estructura del espíritu español es la interiorización de un intenso sentimiento católico. Convencido de estar cumpliendo su misión de expandir por el mundo, justamente, este sentimiento religioso, el español cree ser digno de detentar el poder político en Colombia como apenas la mínima recompensa que merece recibir quien se ha erigido como héroe. El mundo del español fue el mundo del reconocimiento, la gloria, el orgullo, la religiosidad, en una palabra, el sentimentalismo en su máxima expresión. Si su mundo era ese y no otro, en nada había de interesarles las conmociones adscritas por el mundo efectivamente real, esto es, el de la necesidad del ejercicio de una política actuando conforme las necesidades de un pueblo y la edificación de unos valores que supieran guiar la conducta de una sociedad por el sendero de la educación y el orden civil. Así, el español adoptando una visión quijotesca del mundo, quizá también padeciendo de un ataque de esquizofrenia, cree ver en el anhelo de la representación de un papel social, basado meramente en apariencias, la razón bajo la cual debe conducir toda su existencia. El pensamiento español, entonces, habitaba el mundo de lo irreal, de lo fantasioso mientras desechaba el mundo manifiesto en su realidad más fáctica.

Se privó, además, a la población de la posibilidad de interactuar con el resto del mundo: el conocimiento de origen extranjero debía ser rechazado y todo su mundo estaba enmarcado bajo los límites territoriales propios del país. Lo que estaba detrás de ello era el temor por las transformaciones que pudiera albergar la influencia de cualquier religión ajena al catolicismo. En este contexto, la Iglesia, en una extensión de su sistema inquisitivo, tan frecuentemente practicado a lo largo y ancho de su historia, llegó incluso a prohibir la entrada de libros. En términos literarios, por lo tanto culturales, esto traería consecuencias de vasto alcance: la

literatura nacional adquiriría el carácter de mito<sup>100</sup>. Si era escaso el conocimiento de la importante producción intelectual y literaria mundial, resulta apenas consecuente la pobreza en la literatura nacional. Ésta no se encontraba fundamentada en la cultura, la profundidad de la vida pronunciada en todas y cada una de sus líneas sino que caía en el plano de lo superficial, lo simplemente sentimental y provinciano. La expresión escrita de las formas de vida no tuvo, entonces, esa capacidad para interpretar de manera rigurosa, seria y comprometida la sociedad y, por tanto, su contribución a la elevación de los niveles de pensamiento y reflexión fue escasa, cuando no, nula.

Las formas de vida municipales se enmarcaban, fundamentalmente, bajo tres figuras, la del párroco, el gamonal y el tinterillo. Conformando un círculo de poder en el cual los intereses egoísta eran compartidos. El párroco, bajo su convicción de mensajero de la verdad absoluta, tenía a su encargo el adoctrinamiento del pueblo bajo los preceptos católicos. La Iglesia mantiene privilegios políticos de amplitud bastante considerable y en 1886 La Constitución ratifica su poder temporal con lo cual halla potestad para inmiscuirse en todos los asuntos nacionales. El gamonal era el gran poseedor de tierras, el hacendado al que los pobres del pueblo le hacían la venia bajo esa relación perversa de siervo-esclavo. El tinterillo era el interesado en la proliferación de pleitos y que, sobra decir, no conocía la categoría de justicia. Esto en conjunto representa unos hábitos de subordinación por parte del pueblo: aprendían la doctrina, trabajaban incansablemente para el hacendado y no había espacio para la creación de formas de cultura<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> “Así como los príncipes, marqueses, condes de la sociedad colombiana son ficciones, son nobleza de guayaba o aguapanela, son estéril zarzuela, así también la literatura que produce esta sociedad es simulación, al menos y sin duda, en sus grandes figuras” (GUTIÉRREZ GIRARDOT, Rafael. La literatura colombiana: Mito y realidad. En: Revista Aquelarre. Segundo semestre, 2005. vol. 4, n° 8. p. 37-38)

<sup>101</sup> Frente a esto cabe mencionar que, según todo parece indicar, la Iglesia católica comprendía de manera perfectamente inteligible el peligro que representaba para su poder y el político un pueblo educado y culturizado. Así, la Iglesia manifestó a través de publicaciones que el ofrecimiento de educación a todos llevaba inmersa la posibilidad de crear una clase proletaria intelectual que,

Así, este dogmatismo religioso permeó todas las instancias de la sociedad impidiendo de manera sustancial el avance del país en términos culturales, económicos, sociales y políticos. Algo hay que reconocer y dejar en claro: el mundo percibido por el español se encontraba enmarcado bajo un precepto, el de que la realidad obedece a un orden divino inmutable que el hombre debe acatar y admitir sin proferir objeción alguna. En este sentido, las jerarquías políticas se asumen como manifestación de ese designio divino. De ahí que la visión heredada de los españoles fuese la de una sociedad jerárquica que se mueve bajo una mentalidad rústica. Conceptos como el de una igualdad de derechos salvaguardados por el Estado, principio fundamental de toda democracia propiamente dicha, no tenían cabida bajo esta mentalidad. La interiorización dogmática les decía: ¡todos los hombres son iguales única y exclusivamente en la medida en que todos son pecadores! Y esto para decir que religión y gobierno eran una y la misma cosa, y, en conjunto asumirían las riendas del país.

El afán de los gobernantes españoles de figurar y representar una posición social, no estaba fundamentado en su capacidad de liderar políticamente la construcción de una sociedad con un sistema judicial, social y económico capaz de encaminar a la nación hacia la superación del subdesarrollo, es decir, estaba basado en el valor que se quiera excepto en el de la responsabilidad. Para desgracia nuestra la figuración que alcanzaba el dirigente político español no estaba sustentado más que en su color de piel y su linaje español. Esta no es una característica cualquiera, sus repercusiones son de magnitud descomunal. Para decirlo utilizando el término de uno de los intelectuales colombianos con mayor reconocimiento internacional, el profesor Rafael Gutiérrez Girardot, este país tiene

---

siendo consciente del tal estado de las cosas, intentase revelarse.(PALACIOS, Op. cit. p.111) Ahora, sucede que la educación estuvo en manos de la Iglesia y si ésta la divisaba desde esa visión de restringir y excluir, es claro que se sumiría al pueblo en la pasividad y ello perpetuaría las grotescas formas de poder político y eclesial. Acá, la incógnita, aún en los días actuales, sigue siendo el porqué la prestación del servicio militar es obligatoria mientras el sistema educativo niega la entrada a muchos colombianos. Esto es como decir que el Estado colombiano promueve la muerte mientras niega la única posibilidad de alcanzar una vida más digna, la de educarse.

la herencia española de la *simulación*<sup>102</sup> que permea todos y cada uno de los ámbitos de la vida colombiana. En este mismo sentido, el subdesarrollo del país ha sido:

...producto histórico del catolicismo de la Contrarreforma, del “misoneísmo” eclesial, del temor del dogma a ser puesto en tela de juicio por los saberes modernos y por la razón. El mismo poder de la Iglesia que cerró las puertas de los países hispánicos a la marcha de la historia, que los encerró en una larga noche de dogmatismo y primitivización del pensamiento, debilitó las Instituciones estatales y fomentó esa especie de irresponsabilidad civil que pintorescamente se le llama y se le celebra como picaresca hispánica<sup>103</sup>.

Esta picaresca se manifiesta de manera extendida en la relación que el individuo asume para con el Estado. El político, el oligarca, el burgués, dada justamente esa irresponsabilidad civil, no ha categorizado al Estado como un ente garantizador de unos derechos ciudadanos comunes que propendan por la convivencia pacífica sino que lo han visto como un botín capaz de proporcionarles a ellos, de manera exclusiva, unos privilegios económicos de magnitud significativa. La propiedad pública pierde su categoría de servir a fines sociales y pasa a ser algo saqueable. Aquí cabría preguntar con no poca indignación: “¿Qué es lo que hace que un grupo

---

<sup>102</sup> En este sentido y, justamente, con base en la interpretación de Gutiérrez, Kalmanovitz pronuncia: “Se trata de la simulación institucionalizada. La nueva república rechaza más aún el mundo de sus oprimidos y nada toma de sus tradiciones, lengua, vestido, y alimentación. Se vestirá a lo inglés y tratará de adoptar una dieta francesa. Hablará de un país de leyes pero no implantará estatutos de liquidación de la servidumbre de arrendatarios y aparceros. O de sentar las bases de una sociedad civil de hombres dignos, soberanos, iguales, para lo cual la propiedad de la tierra es base indispensable. El 90% del territorio puede estar baldío y ofrecerlo para que vengan blancos civilizadores de ultramar pero no para ser titulado entre los “pardos” que no son ciudadanos. Liberará a los esclavos para tornarlos en agregados de las haciendas. Tratará a los indígenas como a menores de edad. La ciudadanía será de los comerciantes y de los propietarios territoriales donde, desafortunadamente según ellos, hay demasiadas castas coladas”. (KALMANOVITZ, Salomón. La encrucijada de la sinrazón y otros ensayos. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1989. p. 113-114.)

<sup>103</sup> GUTIÉRREZ GIRARDOT, Rafael. Hispanoamérica: imágenes y perspectivas. Bogotá: Editorial Temis, 1989. p. 276-277.

de familias sienta que puede cogerle libremente a los demás y en particular al Estado lo que no se ha ganado?”<sup>104</sup>.

Esa creencia de grandeza, de considerar al otro como un no-igual, de sentirse más digno, más conecedor, con una posición social, esa relación patrón-súbdito que implica un estar por encima del otro los lleva a sentirse dueños y señores del poder justificando la posibilidad de materializar sus intereses egoístas a costa, claro está, de la inmensa mayoría. No sólo no existe conciencia de sus consecuencias sino que se amparan bajo una idea trascendental en cuanto al comportamiento humano se refiere: ¡Si Dios en tanto símbolo de infinita misericordia me ha de conceder el perdón de mis culpas ¿no sería acaso una necesidad cuestionar mis responsabilidades en el mundo terrenal que es el del pecado?!

En concordancia, si algo ha sido estático en el devenir histórico del país es, justamente, la forma individual de relacionarse con el mundo a partir de la irresponsabilidad que se vio agudizar con la inexistencia de un control estatal que instaurara pautas de comportamiento basadas en el respeto, responsabilidad y conciencia. Esto significa actuar gravitando en la in-esencialidad. Y, entonces, la situación es bastante compleja: se tiene una mezcla de despotismo centralista y unos ciudadanos que buscan afanosamente incumplir la ley por medio de engaños y picardía<sup>105</sup>. Las manifestaciones de esta ética de la irresponsabilidad se encuentran por doquier: el estudiante universitario tiende a resistirse a experimentar una relación profunda y esencial con el conocimiento<sup>106</sup>, el profesor tiende cuando mucho a repetir en sus clases a modo de credo unas líneas teóricas

---

<sup>104</sup> KALMANOVITZ, Encrucijada..., Op. cit. p. 58.

<sup>105</sup> KALMANOVITZ, Salomón. Las instituciones, la ley y el desarrollo económico. En: Borradores semanales de economía, Banco de la República. N° 69. p. 13.

<sup>106</sup> El profesor Gutiérrez Girardot en sus reflexiones sobre el sentido del estudio universitario manifiesta con elocuencia: "...el estudio es una pasión, no una profesión, una aventura y un riesgo, no una carrera, un fuego, no un acto burocrático, el desafío de la libertad... y lo demás se da por añadidura y con creces". (GUTIÉRREZ GIRARDOT, Hispanoamérica..., Op. cit. p.283). Esto es lo que debiera interiorizar todo aquel que lleva dentro el anhelo de comprometerse verdaderamente con la majestuosa luz del conocimiento.

desprovistas de todo contexto, y los más diversos funcionarios públicos, políticos y trabajadores quieren todo menos desempeñar un trabajo honesto y comprometido.

Esta relación con el mundo y consigo mismo a partir de la irresponsabilidad tiene su raíz en la *anomia*<sup>107</sup>, y entiéndase por ésta la desviación o ruptura del sistema de normas y valores sociales de modo que los individuos miembros de la sociedad quedan divagando en la confusión y desorientación. Ello, en últimas, explica que el individuo pueda desarrollar actitudes que van en detrimento de otros y que obstaculiza por completo la construcción de un país que sobresalga por estar enmarcado bajo un sistema político democrático propiamente dicho. En oposición, el panorama es sombrío. Cada hombre, en tanto desprovisto de toda interiorización de parámetros sociales que guíe su actuar, queda abierto a la posibilidad de caer preso en la red de la corrupción, la violencia, el irrespeto y, desde luego, la irresponsabilidad civil.

Es esa irresponsabilidad la que vendría a explicar el hecho de que los intereses burgueses hayan marchado en contravía a las necesidades imperantes del colectivo. El interés de la burguesía dirigente se reducía a su disfrute de mesa ancha y gasto ostensible con el cual poder ascender socialmente y así llenarse de ese sentimentalismo de júbilo y gloria, hartos vanos por supuesto. Ahora, lo cierto es que esa motivación de ascenso social no sólo se quedó en el interior del español sino que se irrigó por toda la sociedad colombiana amparada en un interés egoísta, en el uso de la mentira, el atropellamiento al otro, la violación a la norma y el abuso del poder.

Esa pauta de comportamiento, el de la irresponsabilidad civil con todas sus repercusiones, lejos de superarse tomó la forma de un viejo hábito de conducta que se resiste a la disolución. El devenir del país ha hecho patente, precisamente, formas de agudización de esa descomposición de los valores sociales. Bastaría estudiar algunos momentos históricos de Colombia para lograr reconocer que todo

---

<sup>107</sup> Véase GUTIÉRREZ GIRARDOT, Rafael. Estratificación social, cultura y violencia en Colombia. En: Revista Aquelarre. Segundo semestre, 2005. vol. 4, n° 8. p. 97.

ha quedado enclaustrado bajo esa forma de comportamiento asumido con el mundo. Ahora, dos de los episodios de mayor impacto en el siglo XX en Colombia, el Frente Nacional y el surgimiento del narcotráfico, se comprenden a la luz de la interpretación de la ética surgida al interior del país a partir del proceso de colonización. Empero, estos episodios toman la forma de manifestaciones de esa ética ya formada que lejos de encontrar su superación se ven andar con imperante fuerza llevándose por delante, de manera escabrosa, al país entero.

El frente nacional divide, entonces, el poder entre liberales y conservadores como estrategia para intentar frenar los espantosos sucesos de violencia generados por enfrentamientos entre estos dos partidos y que concluyeron en una guerra civil. El objetivo: exterminar al partido de la oposición a como diera lugar. El otro, el opositor, no era observado con un carácter de humanidad, considerándolo como un igual, sino con un carácter de hostilidad, como un algo exterminable. En este contexto, el Frente Nacional intenta remediar en cierta medida la situación; no obstante, las consecuencias que acarrea son considerablemente trascendentales para el país: si los dos partidos iban a gobernar juntos entonces el voto no tendría por fundamento la mera elección según ideologías políticas sino la búsqueda de prebendas personales y favores políticos. El resultado sólo podía ser uno: la sociedad colombiana con una importante resistencia electoral y movida bajo el fenómeno del clientelismo<sup>108</sup>, sinónimo de paternalismo. Y así como menciona el pensador colombiano Estanislao Zuleta: “No deja por lo tanto de asombrar el hecho de que los partidos que habían encontrado la manera de repartirse el poder del Estado no encontraran ninguna vía para reformarlo”<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> “Los ciudadanos en un sistema clientelista no pueden reclamar fácilmente sus derechos legales ante el Estado, puesto que las instituciones y las empresas estatales no se asemejan como propiedad social y las políticas estatales no se formulan para satisfacer necesidades sociales amplias, o cuando se formulan de esta manera su implementación no sigue el espíritu de las políticas”. (THOUMI, Francisco. Economía política colombiana. Bogotá: Tercer Mundo S.A., 1996. p. 85.)

<sup>109</sup> ZULETA, Estanislao. Colombia: violencia, democracia y derechos humanos. Bogotá: Altamir Ediciones, 1991. p. 176.

Esa repartición del poder no estaba sustentada en la intención de hacer de este país uno siquiera un poco más habitable con unas condiciones de orden civil razonables, sino en las ansias de ostentar el poder. En este sentido, el poder se divide entre una minoría y se deja de lado a grandes sectores sociales. Así, la marginación de la posibilidad de participación y representación política de amplios sectores sociales crea un intenso malestar y terminan por reconocer al Estado como un no garantizador del bienestar colectivo. Esta deslegitimización del Estado desemboca, finalmente, en la conformación de grupos armados al margen de la ley adentrados en la búsqueda de justicia a mano propia. Si el ambiente colombiano se enmarcaba, y se sigue enmarcando, bajo dos principios, el patrimonialismo y clientelismo, resulta apenas lógico que la gestión estatal no estuviese caracterizada por la racionalidad, más bien, se dejó en manos de la arbitrariedad las decisiones políticas del país<sup>110</sup>. Y en medio de esta situación se perpetúa la violencia de alcances abismales al interior del país.

Lo que se tiene es una clase política que además de considerarse a sí misma como dueña del país está dispuesta a repartir el Estado cuanto sea necesario en aras de llevar a la realización sus intereses particulares. Los beneficios políticos y económicos se traspasan de generación en generación y permanecen entonces concentrados en pocas manos, centralmente en un grupo de familias. No sólo se perpetúan esos privilegios, adicionalmente se le pone precio a los favores políticos y absolutamente todo es susceptible de intercambiarse en términos monetarios. En este proceso hasta la conciencia entra a participar en el mercado donde interactúan compradores y vendedores. No se abre tampoco un espacio político para resolver el conflicto armado y el Estado no detenta el monopolio de la fuerza. En esa sociedad del caos cada quien decide sus pautas de comportamiento bajo

---

<sup>110</sup> El país necesitaba con una urgencia máxima el desarrollo de reformas nacionales que respondieran a las demandas de la colectividad; no obstante el resultado fue otro: “El Congreso trabó casi todas las reformas que se le propusieron o las minimizó hasta el punto de que resultaran compatibles con los intereses económicos de los sectores más privilegiados: terratenientes rurales y urbanos, grupos financieros, etc.” (Ibíd., p.119).

sus propias conveniencias y la moral, la responsabilidad y la convivencia pacífica se torna como irrelevante.

Si hasta acá la situación es preocupante todo estaría por inscribirse en un trance mucho más sombrío. A finales de la década de los setenta ingresa un factor que habría de permear en la esfera económica, social y política de la sociedad colombiana: la coca. Las circunstancias del país serían propicias para el surgimiento del narcotráfico: debilidad estatal y un extenso número de la población víctima de la desigualdad. El Estado, justamente por su debilidad, era flexible ante la presión de grupos de poder legales o al margen de la ley. El dinero del narcotráfico se filtraba por todos los poros y sectores, y, entonces, la tentación del dinero fácil haría de las suyas: se convirtió en el más ferviente anhelo de la mayoría. En este suceder el Estado se mezcla con la ilegalidad, el narcotráfico se encuentra poderosamente armado y proliferan los asesinatos a sueldo. Se trata de una desvalorización de la vida pues el negocio de la mafia implica necesariamente la violencia, la muerte, el terror y la intimidación. En este contexto, el fin: el enriquecimiento a toda costa, justificaba los medios, esto es, la violencia. Y, así, las circunstancias ya dadas en el país de ilegalidad, arbitrariedad y violencia sólo se ven empeorar con el surgimiento del narcotráfico.

Se instaura una cultura mafiosa<sup>111</sup>. La hipocresía pocas veces permite reconocer que el colombiano tiende a moverse bajo los mismos fines que mueve la acción del mafioso: anhela una exorbitada comodidad económica capaz de representarle una posición en la sociedad, un reconocimiento del otro pero, eso sí, que le exija el menor esfuerzo posible. Este reconocimiento tiene por fundamento, de entrada, una aceptación social de este fin y acá es, precisamente, donde radica lo esencial de este fenómeno. El deseo de dinero fácil vendría a hundir aún más al país en

---

<sup>111</sup> Debe cuestionarse la instauración de una cultura mafiosa de manera fundamental a la luz del sistema educativo colombiano y, entonces, preguntar: "¿Cómo han de sorprender la mafia y los demás fenómenos de delincuencia como el secuestro, etc., es decir, modos de enriquecerse fácil y rápidamente, si el sistema educativo de la libertad de enseñanza y de la iniciativa privada enseña a enriquecerse rápida, fácil y desconsideradamente?". (GUTIÉRREZ GIRARDOT, Gutiérrez. Universidad y sociedad. En: Colección Asoprudea. Medellín. Octubre, 2011. N° 7. p. 106.)

pautas de comportamiento social basadas en una ética de la irresponsabilidad, del irrespeto, de la apariencia, del absoluto y total vacío. La pretensión del dinero fácil lleva a actuaciones caracterizadas por la brutalidad y el irrespeto al otro en sus múltiples expresiones. Entonces, aunque todos pudiesen declararse en desacuerdo con las acciones de los mafiosos, en últimas, lo que existe es la aspiración de regodearse bajo sus mismas comodidades.

A esto lo acompaña la cultura del “vivo”, esto es, del que sabe maniobrar con acierto la trampa, el robo, el chantaje. El “vivo” representa, en este sentido, la figura del talentoso y del sagaz. En oposición, aquel que intenta actuar bajo principios de honestidad y responsabilidad corre el riesgo, cuando menos, de ser tildado de poco capaz para la estrategia; puede, además, perder su empleo si su negación a participar en actos corruptos obstaculiza los planes del “vivo”. Se acepta socialmente este tipo de conductas: quien se atreve a ser honesto es excluido, cuando no, puesto bajo amenaza mientras el “vivo” es vanagloriado por la sociedad. Esto bien representaría el mundo al revés. Así, el colombiano tiende a desempeñar su trabajo en función de obtener alguna ventaja adicional y de abrir la posibilidad de hacerse un negocio millonario. Si se reconoce este ambiente bajo el que se mueve la sociedad colombiana es bastante fácil acercarse a una comprensión de la situación actual del país.

Si se entiende la sociedad como una construcción, es decir, no como algo que está solamente ahí sino como un ente susceptible de sufrir transformaciones, se tiene que la ética de la sociedad colombiana ha funcionado, precisamente, como eso, como un proceso de formación. Colombia crea su propio mundo en el sentido en que asimila e interioriza unas particulares formas de relacionarse con el mundo. Así, para interpretar el devenir que ha tenido el país habría que indagar en términos históricos la herencia dejada por la colonización española. Decir que el legado español puede resumirse en dos aspectos, la religión y la lengua, es caer en lo secundario pues el legado tiene un carácter de trascendencia mucho más hondo. España hereda a Colombia su dogmatismo religioso como fundamento de

toda forma de vida. A partir de ello se instaura una ética particular donde lejos de primar una relación estrecha con la responsabilidad y el trabajo, lo que prima es la irresponsabilidad y la simulación. Siendo este el panorama y no otro, el desarrollo del país va a estar manchado de tonalidades sombrías.

Si Dios es el ente supremo capaz de exonerar al hombre de sus responsabilidades en este mundo, el efectivamente real, en vano habría de preocuparse el español por el curso que tomara la historia. Todo lo mundano sería lo despreciable, lo carente valor. El interés en este mundo sería la posición social, el poder ostentar de una vida de comodidades y gastos, de reconocimiento, de poder sentirse superior al otro. Todo adquiere la forma de un acto de fe, todo es esencialmente un designio divino y ante eso nada hay que pensar, sólo acatar. De ello únicamente pudo brotar una ética, la de la irresponsabilidad. Los dirigentes políticos quieren todo menos gobernar en aras de aumentar el bienestar de la colectividad y el Estado no es un ente garantizador de derechos para toda la sociedad sino un benefactor de intereses mezquinos y egoístas. Las manifestaciones de ello se hacen patente aún en las condiciones actuales bajo las cuales gravita el país: adolece de fenómenos de trampa, corrupción, patrimonialismo, clientelismo.

Uno de los grandes del pensamiento, Nietzsche, vendría a decir: “el hombre es un animal no fijado”. Cada hombre en el devenir propio de su vida decide todas y cada una de sus actuaciones movido bajo la interiorización de unos principios. Estos principios pueden conducirlo hacia una vida vigorosa caracterizada por la esencialidad o marchita en la in-esencialidad. En el caso del hombre colombiano la interiorización del dogmatismo católico legado por el español permea cada uno de los ámbitos de la esfera social y direcciona su actuar a partir del principio de la irresponsabilidad. El resultado es, entonces, una sociedad que sobresale por la hostilidad, la trampa, el engaño, el egoísmo, en una palabra, por el caos.

Si el hombre que es en cada caso él mismo está llamado a asumir su mismidad, esto es, a comprender su poder-ser, a pensar, la metafísica judeocristiana no se sigue cuestionando por el ser pues la verdad es Dios, el ente creador del cosmos y la criatura, capaz de responder todas y cada una de las inquietudes que ronda en el espíritu del hombre. El hombre está inmerso, entonces, en el camino de alcanzar la redención de sus culpas y la salvación de su alma otorgada por la gracia de Dios. Si el hombre tiene una meta, alcanzar el más allá, el mundo fáctico le resulta despreciable por ser, justamente, el espacio del pecado. El español interiorizó de manera intensa esta metafísica y la hereda a la actual Colombia. Ello es trascendental: se coarta la posibilidad de pensar su mismidad y se traduce, además, en una ética de la irresponsabilidad y la arbitrariedad. De ahí que el peso del legado español sea de tan considerable magnitud para Colombia.

### **3.3 RECAUDO TRIBUTARIO COLOMBIANO ANTERIOR A 1990**

El abuso del poder, la resistencia de los más acomodados a tributar, el favorecimiento del Estado para con las rentas de capital acompañado del menoscabo de la población de menores ingresos por el aumento del impuesto a las ventas, han sido, en conjunto, características del sistema impositivo colombiano. Ahora, sucede que esas características no se han hecho patente únicamente a lo largo de las dos décadas que se intentan estudiar en la presente investigación, más bien han sido una constante a lo largo de la historia del país. Bajo este contexto, podría decirse que el panorama ha sido persistente: inequidad en la forma en que se recaudan los impuestos nacionales a pesar de que sus manifestaciones hayan podido sufrir ciertas variaciones a través de los años. Dada la persistencia de la problemática es que parece factible interpretar la inequidad tributaria colombiana a la luz de los condicionantes éticos arraigados en el país desde el proceso de colonización. Así, al país continuar gravitando bajo los fundamentos legados por la conquista española, la situación lejos de encontrar la vía a su superación se ha reproducido una y otra vez.

Una fue la forma en que se relacionó la comunidad existente en el territorio colombiano antes de la llegada de los conquistadores españoles frente a los impuestos y otra, enteramente distinta, a partir de la colonización. Los caciques muisca ejercían el cobro de tributos, esto es, de excedentes productivos de la población que pasaban a conformar un fondo de consumo común. Así, el tributo funcionaba como un instrumento de redistribución del producto social y la colectividad asumía la imposición fiscal como eso: una vía para la mejora del conjunto y no una forma de tiranía y abuso indebido del poder. Con la llegada de los españoles la historia tributaria sufriría cambios trascendentales: intentarían apropiarse bajo formas de salvajismo y crueldad del excedente productivo de la comunidad indígena. Acá lo que prima no es una idea del bien común sino la de la explotación y expropiación a escala casi que inimaginable.

Se les exigió, pues, a los aborígenes no sólo el pago en especie del excedente de trabajo sobrante sino que se les obligó a dar un porcentaje importante de su trabajo necesario. Ello no pudo más que socavar su capacidad de subsistencia, privándolos de la posibilidad de dotarse de lo mínimo necesario para mantenerse con vida y el resultado fue apenas congruente: una mortandad abismal de la población indígena de modo tal que “ya en el siglo XVII sobrevivía apenas entre un 15 y un 20% de la población existente en el tiempo de la conquista”<sup>112</sup>. Y, entonces, mientras a la población aborigen se le exigía a muerte un trabajo sobrehumano los españoles cruzados de brazos se llenaban de placer al contemplar el incremento de su riqueza casi que por arte de magia.

A partir del proceso de mestizaje que aumentó la diversidad de castas se establece una diferenciación tributaria. Los mestizos, esto es, arrendatarios de haciendas, artesanos, pequeños campesinos parcelarios, no estarán obligados a tributar ni al sometimiento del que fueron víctimas los indígenas. Ello coadyuvaba a que la mano de obra tributaria se hiciera cada vez más pequeña en la medida en que además de que la población indígena se diezmaba, surgía una nueva clase

---

<sup>112</sup> KALMANOVITZ, Economía..., Op. cit. p.17.

excluida de obligaciones fiscales. Ya se vislumbra, entonces, el favorecimiento estatal a ciertos sectores sociales y su fragilidad para extraer impuestos a los dueños de propiedades significativas.

Al mismo tiempo que el Estado no identificaba como ciudadano sino a unos electores clasificados incluía como contribuyente a todos los consumidores. Que la tributación siempre ha llevado inmersa una resistencia pertinaz por el carácter hostil que le ha sido adjudicado es algo que puede comprobarse con facilidad: la Revolución de los comuneros, por ejemplo, fue respuesta a la imposición de nuevos tributos que generó levantamientos y terminó con la vida de sus principales líderes. La población interiorizaba esos impuestos como lo que era, una expresión de la rapacidad desmedida de la corona española por conseguir el máximo provecho del Nuevo Mundo y, frente a ello el gobierno no parecía encontrar más recurso que la puesta en marcha de un régimen del terror. Entonces, la situación era ya bastante compleja: “La abrumadora mayoría de los habitantes tenía sus derechos políticos recortados y sostenía con sus impuestos un Estado que representaba los intereses de las clases altas”<sup>113</sup>. Aún después de la independencia, se mantuvo el sistema de impuestos indirectos donde el de mayor participación fue el impuesto de aduanas que venía a recaer más duramente sobre bienes de consumo popular<sup>114</sup>.

Ya a finales del siglo XIX, en vista de una reducción de los ingresos del país, el federalismo decide aumentar el recaudo por cuenta de los impuestos directos, de ahí que se intente imponer tributos más significativos a la propiedad de la tierra.

---

<sup>113</sup> PALACIOS. Op. cit. p.37.

<sup>114</sup> Acá se hace perentorio explicitar con mayor trasfondo las implicaciones de esta situación en la cual a las clases populares se les imponía el fuerte peso de la tributación vía consumo: “El atuendo de una mujer trabajadora (unas cuantas yardas de bayeta y percales de las clases ordinarias y un par de cobijas) costaba \$78,60. Para conseguirlo, una lavandera debía trabajar 10 meses, una cosechadora de tierra caliente 15 y una vendedora de leña y carbón de leña dos años. Del precio final, la mitad, \$39,58, correspondían a diferentes impuestos. Hasta la reforma de 1880 las tarifas arancelarias estuvieron agrupadas en “clases” que pagaban según su peso bruto y no según su valor. En el ejemplo propuesto, los linos y las sedas, consumo de ricos, hacían parte de la “clase” de textiles, y hubieran pagado alrededor de un tercio de arancel de los tejidos ordinarios”. (Ibíd., p. 37-38.)

Esta medida atentaba de manera directa los beneficios particulares de la clase terrateniente y, en este sentido, no dio espera su radical oposición. Se origina así uno de los mayores conflictos civiles que ha presenciado el país: la guerra de los mil días que deja más de cien mil víctimas mortales. Es así como el intento de implementar estrategias de recaudo que atenúe el déficit fiscal, característica de las finanzas nacionales a lo largo de su historia, termina en tragedia. La clase terrateniente no sólo se tomaba a ella misma por clase que merece, dadas sus extensas propiedades, un cobijamiento especial por parte del Estado, sino que además su escasa visión del futuro le impedía comprender el sentido de la tributación.

Más adelante, en 1918, año en el cual se propone una nueva imposición tributaria: el impuesto a la renta, se hace patente los obstáculos que presenta el ambiente colombiano a la inmersión de técnicas fiscales acordes al proceso de modernización mundial. Éste que bien era un intento serio y responsable por hacer del sistema impositivo colombiano un instrumento promotor de la equidad en la distribución del ingreso nacional no fue interpretado como tal. Todo lo contrario, se asumió como un intento de saqueo de las riquezas personales y, en consecuencia, el resultado de su implementación no fue en medida alguna el esperado: desde 1918 hasta 1925 el recaudo de este impuesto únicamente representó el 3% del recaudo total<sup>115</sup>. Esto se debió en gran parte a su alto nivel de evasión: las empresas intentaban categorizar sus rentas como provenientes de la combinación trabajo-capital para que su tarifa impositiva fuera menor. Si, adicionalmente, los contribuyentes no estaban obligados a dar cuenta de sus libros de contabilidad se tuvo, por tanto, una medida impositiva que nada guardaba de justicia pues, en últimas, el nivel de tributación no se correspondía con la verdadera capacidad de pago del contribuyente.

---

<sup>115</sup>BEATRÍZ DÍAZ, Sylvia. Finanzas públicas del gobierno central en Colombia: 1905-1925. En: Revista Historia Crítica, Universidad de los Andes. Bogotá. Diciembre, 1997. N° 14. p. 74.

En este mismo sentido, en 1929 la misión Kemmerer sugirió la puesta en marcha del impuesto a la herencia. Sabido es que este instrumento de política fiscal lleva inmersa una gran posibilidad de frenar la reproducción de los privilegios. Empero, no dio resultados en términos de recaudo: la evasión y el fraude fueron los principales causantes. No habiendo un avalúo previo fue, prácticamente, misión imposible el establecer una proporción adecuada de la imposición, además de que los herederos se aliaban con delegados que haciendo uso de sus destrezas lograban fijar un mínimo en el precio. Se podía, entonces, en términos teóricos, reconocer los beneficios de implementar el impuesto a la herencia en cuanto a superación del déficit fiscal y a mayor equidad se refiere pero de ahí a que se desarrollara de manera acertada en el panorama colombiano había un trecho bastante extenso.

Es así como se hace evidente que: “No basta con la rigurosidad del diagnóstico económico y el diseño de las estrategias técnico-instrumentales para superar los problemas planteados”<sup>116</sup>. Si se aplican medidas de política fiscal desprovistas de todo contexto el resultado no puede ser otro que el fracaso como lo ha enseñado la historia. Habrá que reconocer anticipadamente el panorama social, cultural y ético en medio del cual gravita la realidad colombiana para interpretar coherentemente la problemática y las vías de solución que se presenten como posibles. No puede decirse, tampoco, que se haya desconocido el principio de tributación según el cual cada contribuyente debe tener una imposición fiscal según su capacidad de pago, es decir, imponer cargas más fuertes a quienes más tienen y más ligeras a aquellos de menor capacidad económica. Algo sucedía: a las ideas de ejercer una tributación bajo este principio se le enfrentaban resistencias, por lo general, de sectores económicos con importante representación en el Congreso que frenaban su acertada implementación.

---

<sup>116</sup> LÓPEZ ACERO, Héctor Fernando. Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia: 1860-1990. Bogotá: Publicaciones Escuela de Impuestos y Aduanas Nacionales, 1996. p. 31.

En 1934, se imponen nuevos tributos directos dentro de ellos un aumento de las tarifas del impuesto a la renta y al exceso de utilidades. Bajo este contexto, la inversión no encontró restricción alguna en el país pues las tasas de tributación del capital continuaban siendo inferiores frente a las de países avanzados. El problema, no obstante, seguía siendo el mismo y Lauchlin Currie sabía reconocer su trasfondo: “El que se deje de recaudar una tercera parte o más de los impuestos, se debe parcialmente a que ciertos contribuyentes que estarían sujetos a los gravámenes no declaran su renta; y, en parte, a que las declaraciones presentadas son, por lo general inferiores a la realidad”<sup>117</sup>.

Currie, conociendo lo irracional del hecho de que en Colombia vastas extensiones latifundistas se encontraran improductivas mientras las minifundistas eran densamente cultivadas, sumado al hecho de que muchas de las mejores tierras estuvieran destinadas al pastoreo, propuso la implantación de un gravamen a la propiedad de la tierra con la intención de impedir la reproducción de la problemática bajo la cual ha adolecido desde siempre la zona rural en el país. No obstante, esta idea de política basada, fundamentalmente, en criterios racionales, justos y conscientes fue desatendida por la administración. Esta es la manifestación más clara de un gobierno que se niega de manera radical a establecer medidas que ataquen de manera central las principales problemáticas de la nación. Y eso resulta suficientemente incoherente si se reconoce que el Estado está es, justamente, para servirle a la nación, esto es, al conjunto de la población.

El otorgamiento de exenciones y deducciones tributarias no es una medida de tipo fiscal meramente reciente, ha sido, más bien, una marcada tendencia tanto que a comienzos de la década de los sesenta funcionó como el agravante del déficit fiscal. En tal estado de cosas, se hizo perentorio la introducción de un nuevo gravamen: el impuesto sobre las ventas. Así, para 1958 los impuestos indirectos

---

<sup>117</sup>CURRIE, Lauchlin. Bases para un programa de fomento para Colombia. Citado por LÓPEZ ACERO, Op. cit. p. 97.

empiezan a ganar en participación, en contraste con los indirectos. Para ese año el impuesto a la renta representó el 53% del ingreso nacional y cuatro años después representaba el 45%<sup>118</sup>. De modo tal que el impuesto a la renta de 1970 a 1980 pasó de 47,5% a 28,8%, mientras que el impuesto a las ventas pasó de 15,6% a 36,9% en estos mismos años<sup>119</sup>. Así, los impuestos indirectos, que no discriminan según la capacidad de pago del contribuyente, aumentaron su peso en el financiamiento estatal. Ello, por supuesto, implicando una carga de magnitud significativa para las clases media y popular a las que, además, no se les asegura un gasto público distribuido de manera tal que compense este estado de inequidad en la imposición fiscal.

El modelo neoliberal puede intentar argumentar los beneficios de una pequeña carga impositiva al capital sosteniendo que ello promueve la inversión, requisito indispensable para el crecimiento económico. No obstante, la única verdad parece ser que dicho privilegio al capital no tiene razones para traducirse, necesariamente, en mayores niveles de ahorro y, por tanto, de inversión. Sin embargo, bajo esta concepción neoliberal, el gobierno Turbay determina que de sobrar dinero público había que devolverlo a los grandes contribuyentes, esta idea tuvo repercusiones de no insignificante impacto. Todo lo contrario, sumó razones para que en 1980 el país sobresaliera por su déficit fiscal. Así, también, bajo el periodo de Barco se aliviaron las tarifas impositivas a las ganancias privadas, al mismo tiempo que se gravaron deducciones y honorarios en detrimento de las clases medias.

No se ha conseguido, entonces, que los ricos y poderosos paguen impuestos según su capacidad monetaria. Si lo que existe es una forma de relacionarse con los impuestos desde el fraude, la evasión, la elusión, la compra de favorecimiento de unos intereses particulares, donde, además “el propio régimen jurídico les sanciona su derecho a evadir impuestos, porque lo clasifica como una

---

<sup>118</sup> *Ibíd.*, p. 158.

<sup>119</sup> KALMANOVITZ, Encrucijada..., Op. cit. p. 41.

contravención y no como un delito a la propiedad, en este caso la pública”<sup>120</sup>, de modo que el Estado es flexible ante esa situación, es claro que el principio de equidad no puede ni siquiera, en el mejor de los casos, figurar en el papel. Sectores económicos como el ganadero, agrícola, cafetero, petrolero, han sabido desvincularse en cierta medida del sistema impositivo por medio del favorecimiento político del que su posición económica les permite gozar a anchas. Empero, la mayoría de colombianos no pueden osarse de esas gracias. La población de pequeños y medianos ingresos, contrario a los adinerados, no puede eludir sus cargas tributarias buscando socios en el Congreso ni aparentando unas cifras contables que nada tienen que ver con la realidad sino que llevan a cuentas la imposición de pagos por concepto de IVA con el que se sostiene, principalmente, las finanzas fiscales del país.

Y, entonces, tal y como lo expresa Marco Palacios: “El talón de Aquiles económico del Estado colombiano parece residir en su baja capacidad fiscal extractiva”<sup>121</sup>. Ello lo que pone de manifiesto es nada más y nada menos la debilidad del Estado que, por lo demás, ha sido histórica. Es la debilidad de un Estado que no ha tenido la voluntad de asumirse esencialmente, esto es, reconocerse como lo que es, un ente que tiene a su encargo la garantía de unos derechos comunes a todos los habitantes. El panorama no es, en modo alguno, alentador: su debilidad se hace patente de manera trascendental en la inequidad bajo la cual gravita el sistema impositivo colombiano. El Estado es incapaz de impedir su sometimiento bajo grupos de poder que terminan cooptando el Estado para su beneficio propio, por supuesto, en detrimento de la gran mayoría. El Estado es entonces un ente susceptible de raptarse, corromperse, robarse, en una palabra, perderse.

Bajo tal estado de cosas, el individuo no legitima al Estado como el garantizador del bienestar del colectivo sino como un ente que actúa característicamente de

---

<sup>120</sup>KALMANOVITZ, Salomón. Modernidad y competencia. En: VIVIESCAS, Fernando y GIRALDO Fabio. comps. Colombia: el despertar de la modernidad. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, 1991. p. 321.

<sup>121</sup> PALACIOS. Op. cit. p. 248.

forma irresponsable. Si el Estado funciona como el perpetuador de una situación de grave inequidad en la distribución del ingreso al interior del país, el individuo interioriza un principio: si el Estado está en función de favorecer unos intereses particulares mezquinos, la única posibilidad que queda es la de escalar social y económicamente por cuenta propia así para ello haya necesidad de violentar el ámbito de lo legal. Entre tanto, todo termina por moverse al interior de la sociedad bajo ese círculo vicioso del irrespeto a la norma, la expropiación de los recursos públicos, el fraude, el clientelismo y el patrimonialismo. Lo que reina es, entonces, la ley del menor esfuerzo: el deseo de enriquecimiento fácil y rápido.

Si se comprende estas razones puede interpretarse la problemática de la inequidad en el recaudo colombiano con un mayor trasfondo: puede deducirse que tiene por causa primera, fundamentalmente, no unas fallas a nivel de lo técnico-operativo, sino que es manifestación de una ética de la irresponsabilidad, hija del dogmatismo católico impregnado en la sociedad colombiana desde el proceso de conquista. Sucede que detrás del diseño del sistema impositivo colombiano no se encuentran estrictamente máquinas, cifras y gráficos, como si de algo meramente racional y calculable se tratara. Lo que hay detrás, es, sin duda, toda una complejidad social en medio de la cual tiene lugar el devenir del país y que sigue determinando la historia que se escribe de éste. Porque se habla de sociedad y, más esencialmente, del hombre, es que el estudio de las bases éticas bajo las cuales se desenvuelve resulta ser un revelador transparente de la problemática.

### **3.4 REFLEXIÓN: DEMOCRACIA Y EDUCACIÓN**

Hay que reconocer la política fiscal como una actividad de carácter estrictamente estatal en cuanto se deja en manos de la clase política las decisiones que a ella respectan. No obstante, la clase gobernante lo que asume, teóricamente, es la representación de toda la sociedad colombiana en la planificación y ejecución del recaudo y administración de las finanzas públicas, esto es, del posibilitador de la existencia estatal. Las imposiciones fiscales son, entonces, el pago que realiza el

ciudadano por la civilización pero que tiene la particularidad de llevar inmerso un proceso redistributivo. Ahora, sucede que estas obligaciones deben ser establecidas conforme el principio de progresividad: dicta la imposición de cargas tributarias más pesadas a quienes tienen mayor capacidad de pago y más livianas a los de menores ingresos. Ello ha de traducirse en el avance de la equidad en la distribución de la riqueza con consecuencias de significativa trascendencia: la generación de un ambiente mucho más propicio para la paz y la convivencia. Acá se hace referencia a un ambiente que sobresale por la disminución del sometimiento: se atenúa la relación siervo-esclavo y entonces el otro no es susceptible de categorizarse como un opresor u oprimido sino que se legitima como un igual. Así, pierde fuerza el sentimiento de desigualdad social en nombre del cual justifican la puesta en marcha de empresas criminales donde lo que resuelve no es la ley sino la violencia y el caos. Se trataría entonces de un ambiente propicio para el desarrollo, propiamente dicho, de los individuos sustentado en la igualdad de oportunidades.

Si este caso es el de un Estado democrático, en sentido riguroso, en la medida en que promueve la igualdad de derechos, lo contrario será un Estado débil que conspira en la persecución de unos intereses particulares que son, esencialmente, egoístas. Bastaría dar un vistazo al pasado y al presente colombiano para reconocer, con no poca desilusión, que el Estado se ha enmarcado, justamente, bajo una notoria debilidad. La consecuencia, en su máxima expresión, de la inexistencia de un Estado fuerte es la negación a abrir las puertas de par en par a la realización de las libertades individuales donde el ciudadano no suprima su capacidad de establecer diálogos pensantes y se asuma como un transformador de la sociedad basado en la interiorización del principio de responsabilidad. En palabras del profesor Estanislao:

Sólo un Estado fuerte puede producir la redistribución del ingreso y la riqueza necesaria para pagar la deuda social, larga e injustamente aplazada con esa parte de la población; y por lo tanto, para llevar a cabo una política social, sin verse paralizado por la presión de los grupos que representan antiguos y nuevos

privilegios, para modificar aquellas situaciones en las cuales la propiedad, en contra de lo que dice nuestra Constitución, desempeña más bien una función antisocial<sup>122</sup>.

Ahora, sucede que un sistema nacional democrático no es algo susceptible de emerger espontáneamente, más bien es una conquista lograda por el hombre. Tampoco es una conquista cualquiera: exige del hombre un sobre potenciamiento de sus posibilidades en el tiempo, la de hacerse responsable de sí mismo. Si la democracia es una lucha, es una lucha contra nosotros mismos que supone el arrojarse al terreno de lo inseguro y el abandono del dogma que todo lo justifica y ampara pero que niega la posibilidad de la duda. La democracia demanda del hombre un temple de ánimo embargado por la angustia, es la angustia de tener que pensar por sí mismo y no en nombre de un personaje político, un partido político, una ideología social o un fanatismo religioso. Exige nada y más y nada menos que el despojo de la seguridad por el abrazo a lo incierto con todo lo que ello implica pero, también, con la extraordinaria recompensa que de él se deriva: ponerse a la altura de la dignidad humana.

La educación, en este sentido, desempeña una tarea misional tanto así que es, incluso, el reflejo más nítido de la sociedad. Aquí se presenta una contraposición: la educación hace patente la realidad social de la nación pero, al mismo tiempo, es la educación la única capaz de re direccionar el futuro que se ve llegar cada vez de forma más acelerada. Si la educación es la vía a la igualdad de oportunidades es apenas coherente que debiera estar al encargo del Estado para evitar que, como lo hace más notoriamente la universidad privada aunque también la pública en este país, se reduzca al ámbito de lo meramente económico el mundo de lo académico y así se deje en el olvido el verdadero sentido de la universidad, esto es, el de la creación de saberes comprometidos con las necesidades de la sociedad.

---

<sup>122</sup> ZULETA. Op. cit. p. 224.

Como bien lo diría Gutiérrez Girardot: “Una sociedad discorde, un estrato dirigente dogmático y egoísta, miope y vanamente arrogante sólo puede admitir universidades y colegios que mantengan y profundicen la situación”<sup>123</sup>. En Colombia la situación es esa. La universidad lejos de asumirse de manera esencial se ha concebido como la vía al ascenso social. No se ha relacionado conforme a su sentido, ha caído presa de la irresponsabilidad bajo la cual se mueve la sociedad. La universidad debe alejarse de su interpretación dogmática del mundo para adentrarse en una comprensión mucho más reflexiva de la sociedad. Debe sembrar en el estudiante la capacidad de dimensionar la magnitud de la crisis y de establecer un criterio crítico ante ella, sólo así se elimina la actitud parroquial y de simulación que tanto daño ha hecho a la sociedad colombiana. La universidad, entonces, debe formar al estudiante para que pueda relacionarse con el mundo que se le presenta ante sus ojos y con él mismo de manera mucho más compleja y rigurosa, asumiendo su cuota de responsabilidad en el estado actual de cosas.

A la luz de las enseñanzas dejadas en Colombia por Currie, se sabe, por ejemplo, que el estudio universitario de la economía basado, centralmente, en la enseñanza de la modelación matemática contribuye de manera muy escasa a la solución de los problemas reales que presenta la economía nacional. Al estudiante debiera permitírsele comprender que “la economía es una ciencia que trata de ciertos aspectos de la conducta humana. Se asemeja más a un organismo que a un mecanismo, es imprecisa y descansa sobre bases emocionales. El estudiante debe apreciar todo esto y no dejarse llevar a un mundo imaginario de aparente precisión económica”<sup>124</sup>. Manifestarle lo contrario sería negarle la posibilidad de interpretar el mundo de lo económico desde una visión más universal donde prime no el conocimiento rígido sino el reflexivo. Donde, además, se aprecie, en términos de comprensión, la complementariedad que ofrece el conocimiento de

---

<sup>123</sup> GUTIÉRREZ GIRARDOT, Universidad y sociedad, Op. cit. p. 208.

<sup>124</sup> CURRIE, Lauchlin. La enseñanza de la economía en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Ediciones, 1965. p. 19.

temas referentes a la cultura, la ética, la política, la sociología, la historia y la filosofía. De lo que se trata entonces es de dotar al estudiante para que pueda servir de manera consciente en la planificación de la economía colombiana entendiendo por economía todo un complejo social y no una ecuación matemática.

Todo se resume en posibilidad. Posibilidad de intervenir como ciudadano, de diferir pero también de actuar bajo vías amparadas por la ley, de exigir al gobierno que lleve el país hacia donde éste necesita ir por el bien de todos y, especialmente, por el de aquellos que sufren mayores necesidades materiales. De manera que existe una razón fundamental por la cual es perentoria la construcción de una sociedad democrática: “para que la suerte y el azar no dejen el poder económico y el poder político en manos de holgazanes e incapaces”<sup>125</sup>. Ello ha reconocido implícitamente que el Estado no es de unos y para unos sino de todos y para todos, de ahí que cada quien deba manifestarse como responsabilidad.

---

<sup>125</sup>LÓPEZ Acero, Héctor Fernando y GIRALDO, Fabio. La metamorfosis de la modernidad. En: VIVIESCAS, Fernando y GIRALDO Fabio. Comps. Colombia: el despertar de la modernidad. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, 1991. p. 304.

#### 4. CONCLUSIONES

El Estado es constitutivamente conflictivo y la cuestión del sistema impositivo en cuanto atañe al accionar estatal queda condicionada a las complejidades propias del Estado. Son los impuestos, entonces, el punto donde se pone de manifiesto el cruce de intereses de los más diversos sectores sociales. Sucede, el fundamento del Estado son los impuestos, es decir, desposeído del monopolio fiscal su capacidad de sostenerse ciertamente se desvanecería. Los ciudadanos, entonces, financian el sostenimiento de un Estado que les compensará con civilización y que, al mismo tiempo, deberá pretender el bienestar colectivo que defienda los intereses de los más débiles. Si al interior del Estado lo que se mueve son presiones de los grupos de poder habría que poner en duda la posibilidad de materializar ese objetivo.

Adicionalmente al Estado, hay otra fuerza que influencia de manera importante el panorama social, esto es, el sistema económico capitalista que encontrándose basado en unos planteamientos clásicos que manifiestan: la economía funciona bajo un equilibrio perfecto ante lo cual la acción estatal no puede más que atrofiar este panorama ideal, no considera como una prioridad la indagación acerca de la equidad en el sistema impositivo pues las fuerzas económicas ya se han encargado previamente de hallar la mejor situación. El Estado, entonces, discursivamente manifiesta su incesante búsqueda de mayores niveles de equidad mientras la economía neoliberal dice marchar también en pro de ello. La verdad es otra: ambos mienten en aras de perseguir unos intereses que se encuentran ocultos bajo meras palabrerías incapaces de patentizarse en la realidad más fáctica del mundo. Todo aquello hay que tenerlo presente para ubicar bajo una interpretación teórica la problemática de inequidad en el sistema impositivo colombiano.

A pesar de la proliferación de reformas tributarias en las dos últimas décadas, esta problemática no sólo no se solucionó sino que se agudizó: los impuestos indirectos, principalmente el IVA, ganaron participación en el recaudo total mientras los indirectos la minimizaron. Las reformas respondieron, más bien, a necesidades coyunturales que siempre se refieren, por lo menos en el caso colombiano, a déficits fiscales. Más allá de eso, no se vio figurar como una prioridad para los gobernantes colombianos hacer uso del potencial redistributivo que lleva inmersa la recaudación de impuestos para contribuir, aunque fuese de manera modesta, sobre la terrible situación de inequidad vivida al interior del país.

Hay algo aún más grave, el gobierno colombiano favoreció abiertamente a unas minorías vía impuestos bajo una multiplicidad de medidas: reducción por inversión en activos fijos, rentas exentas, descuentos tributarios, precario control de la evasión por oposición de ciertos grupos económicos, exenciones al IVA que favorecen a los más adinerados y poca tributación de la propiedad de la tierra. Ello desemboca, irremediablemente, en pérdidas millonarias para el Estado que deben solucionarse de alguna manera: aumentando la tasa y la base gravable del IVA, justamente, por su facilidad de recaudo. De manera que lo que prima es el concepto de eficiencia y de un supuesto incentivo a la inversión cuando ambos argumentos son sumamente discutibles y caen por su propio peso. Lo que hay entonces es un Estado benefactor de unos pocos que haciendo uso de su poder económico y político capturan del Estado cuanto les sea posible. Es la historia de un Estado que sirve a unos pocos en detrimento de la enorme mayoría. De modo tal, la razón de que el sistema impositivo colombiano sea de carácter regresivo, esto es, que hace más ricos a los ricos y más pobres a los pobres, no obedece a un problema de tipo administrativo o técnico sino de tipo político.

Lo trascendental aún no se ha dicho: esta historia no es una novedad, es la reproducción de un pasado. El devenir histórico del país ha tenido por fundamento el legado español dejado a partir del proceso de colonización. El ferviente sentimiento religioso del español lo llevaba a auto determinarse bajo las

categorías de júbilo, honores y heroísmo. Mientras se aferraba a los deseos de posición y reconocimiento social despreciaba el valor del trabajo, su anhelo: regodearse bajo las comodidades sin que ello le implicase esfuerzo alguno. Ese reconocimiento social buscado y tan apreciado no tenía fundamento alguno: su linaje español y su raza blanca era la única capaz de legitimar su supuesta superioridad que debía hacerle merecedor de un favorecimiento por parte del Estado. La clase política no interiorizó, entonces, la idea del orden, las leyes, la cultura, la responsabilidad. Contrario a ello, el fundamento fue la simulación que se hace patente como irresponsabilidad. Bajo tal estado de cosas, el Estado no fue legitimado como un ente que habría de conducir al país por el sendero de la igualdad de derechos sino que terminó por ser socialmente aceptado como un botín susceptible de saqueo.

Esta historia se pone de manifiesto aún en los días actuales: el país adolece bajo la irresponsabilidad. La clase política está en función de todo menos de propender por la búsqueda del bienestar colectivo, los grupos económicos de mayor poder ven al Estado como un benefactor de sus intereses egoístas, se extiende la visión de esperar todo del Estado y la inmensa mayoría tiene que ver cómo el Estado minimiza sus derechos para ampliar los de unos pocos. Esto último lleva incluso a legitimar la idea de un Estado arbitrario y caótico del cual nada bueno parece poder brotar y justifica la violación a la ley, a la norma pues el Estado no los representa a todos. No hay reglas de convivencia y, entonces, cada quien se hace discípulo de la pauta de comportamiento que mayor beneficio le presente.

Frente a ello lo que quedaría por hacer es recobrar la mirada crítica como la única manera de comprender tal estado de cosas. Reconocer que la problemática es fundamentalmente de carácter ético, esto es, de un temple de ánimo que embargado por la irresponsabilidad ha llevado al colombiano a relacionarse de tan precaria manera con el mundo y con él mismo. Si no se renunciara al pensamiento y a la responsabilidad el país decididamente sería otro: uno donde la expresión del pacto social sea la justicia y la equidad, uno donde sea el discurso y no la

arbitrariedad el que decida el curso del país, uno donde quienes más tengan más tributen sin importar sus influencias políticas y económicas, uno donde no se relegue a una función macroeconómica la tarea de contribuir a la disminución de la inequidad en la distribución del ingreso que se sabe debe nacer de una voluntad política, es decir, de un Estado fuerte, democrático propiamente dicho que promoviendo la responsabilidad pública pueda ganar legitimidad. Todo ello implica sumergirse de manera profunda en la comprensión del hombre y de la sociedad, rechazando el dogma y abrazando la majestuosidad del pensamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

ARÉVALO, Decsi y RODRÍGUEZ S., Oscar. Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.

BANCO MUNDIAL. El gasto tributario en Colombia: una propuesta de evaluación integral y sistémica de este instrumento de política pública. Junio de 2012.

BEATRÍZ DÍAZ, Sylvia. Finanzas públicas del gobierno central en Colombia: 1905-1925. En: Revista Historia Crítica, Universidad de los Andes. Bogotá. Diciembre, 1997. N° 14.

BORGES, Jorge Luis. Poesía completa. Bogotá: De bolsillo, 2013.

CASTRO, Américo. España en su historia. Citado por JARAMILLO URIBE. El pensamiento económico en el siglo XIX. Bogotá: Temis, 1964.

Código Básico Constitución Política de Colombia. Colombia: LEGIS editores S.A. Edición 29, 2013.

Colcha de retazos. En: revista SEMANA. Bogotá. 15, diciembre, 2003. Disponible en: <<http://www.semana.com/economia/articulo/colcha-retazos/62472-3>>.

COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Comentario de la contraloría general de la república al proyecto de ley no. 166/2012 c, 134/12 s, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, noviembre 30 de 2012.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL. Plan nacional de desarrollo 2010-2014. Tomo II. Bogotá, 2011.

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA. Principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta y en el impuesto al valor agregado (IVA) año gravable 2010. Bogotá.

CURRIE, Lauchlin. La enseñanza de la economía en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Ediciones, 1965.

----- . Bases para un programa de fomento para Colombia. Citado por LÓPEZ ACERO, Héctor Fernando. Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia: 1860-1990. Bogotá: Publicaciones Escuela de Impuestos y Aduanas Nacionales, 1996.

Defensores de la no retroactividad. En: EL TIEMPO. Bogotá. 4, mayo, 1998. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-794831>>.

De mal en peor. En: revista SEMANA. Bogotá. 22, julio, 2002. Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/articulo/de-mal-peor/53243-3>>

ELÍAS, Norbert. La génesis social del Estado. En: El proceso de la civilización. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1989. p. 333- 448.

GARCÍA MOLINA, Mario y GÓMEZ, Ana Paola. ¿Han aumentado el recaudo las reformas tributarias en Colombia? En: Revista de economía institucional. Primer semestre, 2005. vol. 7, n° 12.

GOETHE, Johann W. Fausto. Madrid: Editorial Cátedra, 2007.

----- . ----- . Bogotá: Panamericana Editorial, 2013.

GUTIÉRREZ GIRARDOT, Rafael. Estratificación social, cultura y violencia en Colombia. En: Revista Aquelarre. Segundo semestre, 2005. vol. 4, n° 8.

----- . Hispanoamérica: imágenes y perspectivas. Bogotá: Editorial Temis, 1989.

----- . La literatura colombiana: Mito y realidad. En: Revista Aquelarre. Segundo semestre, 2005. vol. 4, n° 8.

----- . Universidad y sociedad. En: Colección Asoprudea. Medellín. Octubre, 2011. N° 7.

HABERMAS, Jünger. Nuestro breve siglo. Nota y traducción de José María Pérez Gay. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=8965>>.

HEIDEGGER, Martin. ¿Qué es metafísica? Madrid: Alianza Editorial, 2006.

----- . Carta sobre el humanismo. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

HERNANDEZ, Gustavo Adolfo, *et al.* Exenciones tributarias: costo fiscal y análisis de incidencia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Archivos de macroeconomía, Dirección de Estudios Económicos, documento 141, diciembre 7 de 2000.

HERNÁNDEZ, Isidro. Teoría política fiscal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

HOBBS, Thomas. Leviatán: la materia, la forma y poder de un Estado eclesiástico y civil. Barcelona: Editorial Altaya, 1994.

JARAMILLO LONDOÑO, César. El fracaso de la política social en Samper. En: Revista Universidad EAFIT. 1997. vol. 33, n° 107.

JARAMILLO URIBE, Jaime. El pensamiento económico en el siglo XIX. Bogotá: Temis, 1964.

------. Mestizaje y diferenciación social en el nuevo reino de granada en la segunda mitad del siglo XVIII. En: Anuario colombiano de historia social y de la cultura, Banco de la República. Vol. 3.

Juicio de residencia. En: revista SEMANA. Bogotá. 6, junio, 2002. Disponible en: <<http://www.semana.com/opinion/articulo/juicio-residencia/51153-3>>.

KALMANOVITZ, Salomón. De tributos justos. En: EL ESPECTADOR. Bogotá. 19, julio, 2009.

------. Economía y nación: una breve historia de Colombia. Bogotá: Norma, 2006.

------. La encrucijada de la sinrazón y otros ensayos. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1989.

------. La expansión del Ubérrimo. En: EL ESPECTADOR. Bogotá. 6, octubre, 2013.

------. Las instituciones, la ley y el desarrollo económico. En: Borradores semanales de economía, Banco de la República. N° 69.

----- . La política fiscal colombiana en un contexto histórico. En: Borradores de Economía, Banco de la República. 18, enero, 1999.

----- . Modernidad y competencia. En: VIVIESCAS, Fernando y GIRALDO Fabio. comps. Colombia: el despertar de la modernidad. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, 1991. p. 311-325.

----- . Nueva historia económica de Colombia. Bogotá: Taurus, 2010.

KEYNES, John Maynard. Primer ensayo sobre la población: Robert Malthus (1766-1834) de John Maynard Keynes. Madrid: Alianza Editorial, 1968.

----- . Teoría general del interés, la ocupación y el dinero. México: Fondo de cultura, 1943.

La apertura es paso firme y seguro a la paz: Gaviria. En: EL TIEMPO. Bogotá. 6, marzo, 1992. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-56179>>.

La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir. En: Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010.

LÓPEZ ACERO, Héctor Fernando. Ensayos de economía. Bogotá: Ediciones Horfe, 1998. p. 87.

----- . Metafísica y nihilismo. Bucaramanga: Ediciones UIS, 2013.

----- . Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia: 1860-1990. Bogotá: Publicaciones Escuela de Impuestos y Aduanas Nacionales, 1996.

LÓPEZ Acero, Héctor Fernando y GIRALDO, Fabio. La metamorfosis de la modernidad. En: VIVIESCAS, Fernando y GIRALDO Fabio. Comps. Colombia: el despertar de la modernidad. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, 1991.

LÓPEZ GARAVITO, Luis Fernando. Pensamiento económico y Fiscal Colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.

MANN, Michael. Las fuentes del poder social. Cinco teorías del Estado. Madrid: Editorial Alianza, 1997.

MARX, Carlos. El Capital: Crítica de la Economía Política. México: Fondo de Cultura Económica, Tomo I, 1991.

MISAS ARANGO, Gabriel. La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.

MOLLER, Lars Christian. Política Fiscal en Colombia: Aprovechamiento de su Potencial Para Lograr una Sociedad más Equitativa. Bogotá: Banco Mundial, Marzo de 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado. En: OSZLAK, Óscar, *et al.* Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1984.

PALACIOS, Marco. Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994. Bogotá: Editorial Norma, 1995.

PETTY, William. The Economic Writing. A Treatise of Taxes and Contributions. New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1986.

QUESNAY, François. El Tableau Economique y Otros Escritos Fisiócratas. Barcelona: Editorial Fontamara, 1974.

Reforma concertada: Garavito. En: EL TIEMPO. Bogotá. 22, abril, 1992. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-97380>>.

Reforma tributaria de 2,1 billones de pesos, propondrá el gobierno al Congreso. En: revista SEMANA. Bogotá. 9, julio, 2009. Disponible en: <<http://www.semana.com/economia/articulo/reforma-tributaria-21-billones-pesos-propondra-gobierno-congreso/104979-3>>.

Reversazo. En: revista SEMANA. Bogotá. 29, septiembre, 2006. Disponible en: <<http://www.semana.com/economia/notas-economia/articulo/reversazo/60851-3>>.

RICARDO, David. Principios de economía política y tributación. Obras y correspondencia. Santafé de Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1993, traducción de Juan Borc B., Nelly Wolff y Julio Estrada M.

SÁNCHEZ, Fabio y ESPINOSA, Silvia. Impuestos y reformas tributarias en Colombia: 1980-2003. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes, 1999.

SARMIENTO PALACIO, Eduardo. Apertura y crecimiento económico: de la ilusión al nuevo estado. Bogotá: Tercer Mundo S.A., 1996.

SCHMITT, Carl. El Concepto de lo Político. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

SCHOPENHAUER, Arthur. El arte de conocerse a sí mismo. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

STEINER Y SOTO. Cinco ensayos sobre tributación en Colombia. En: Cuadernos Fedesarrollo, N° 6. Citado por SÁNCHEZ, Fabio y ESPINOSA, Silvia. Impuestos y reformas tributarias en Colombia: 1980-2003. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes, 1999.

THOUMI, Francisco. Economía política colombiana. Bogotá: Tercer Mundo S.A., 1996.

WEBER, Max. La ética protestante y el espíritu del capitalismo. Madrid: Alianza editorial, 2012.

ZAPATA, Juan Gonzalo y ARIZA, Natalia. Eficiencia y Equidad de la política Tributaria y su Relación con el Gasto Público en la Comunidad Andina de Naciones. En: Informe presentado a la Comunidad Andina de Naciones (Julio, 2005).

ZULETA, Estanislao. Colombia: violencia, democracia y derechos humanos. Bogotá: Altamir Ediciones, 1991.

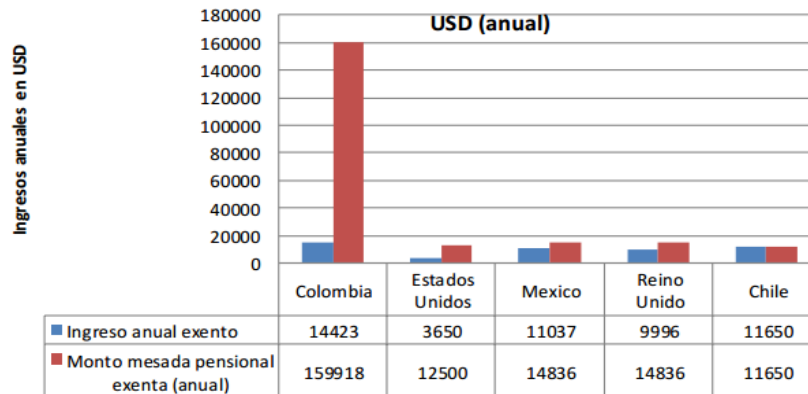
## ANEXOS

### ANEXO A. Efectos redistributivos en impuestos y transferencias en países seleccionados

Países	Año	Coeficiente de Gini del ingreso disponible de los hogares		Cambios en coeficientes de Gini debido a política fiscal		
		Antes de la política fiscal	Después de la política fiscal	Total	Impuestos	Gasto público
Alemania	2004	0,489	0,278	0,210	0,052	0,158
Austria	2004	0,459	0,269	0,190	0,034	0,156
Bélgica	2000	0,542	0,279	0,263	0,063	0,201
Canadá	2004	0,433	0,318	0,114	0,038	0,076
Dinamarca	2004	0,419	0,228	0,191	0,042	0,149
Francia	2005	0,449	0,281	0,168	0,017	0,151
Países Bajos	2004	0,459	0,263	0,196	0,040	0,156
España	2004	0,441	0,315	0,126	0,001	0,124
Reino Unido	2004	0,490	0,345	0,145	0,021	0,124
Estados Unidos	2004	0,482	0,372	0,109	0,043	0,066
Argentina	2006	0,589	0,479	0,110	0,019	0,091
Brasil	2006	0,570	0,486	0,084	0,014	0,070
Colombia	2004	0,568	0,562	0,006	-0,001	0,006
Costa Rica	2004	0,559	0,479	0,080	0,012	0,068
Guatemala	2006	0,521	0,507	0,014	0,012	0,002
México	2006	0,537	0,497	0,040	0,003	0,037
Uruguay	2004-06	0,542	0,428	0,124	0,010	0,114

Fuente: CEPAL. Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas. 2013.

### ANEXO B. Ingreso exento del impuesto de renta (Salarios/Pensiones). Año 2010.



Fuente: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Comentario al proyecto de Ley No. 166/2012 C, 134/12 S. 2012.

### ANEXO C. Gasto tributario para el 2010. Personas naturales y jurídicas.

	MILLONES DE \$ DEL 2010			% DEL PIB		
	NATURALES	JURIDICAS	TOTAL	NATURALES	JURIDICAS	TOTAL
Rentas Exentas	1,538,087	2,428,714	3,966,801	0.25	0.39	0.64
Deducción en Activos fijos	20,280	3,867,482	3,887,762	0.00	0.63	0.63
Descuentos tributarios	21,418	471,759	493,177	0.00	0.08	0.08
<b>TOTAL</b>	<b>1,579,785</b>	<b>6,767,955</b>	<b>8,347,740</b>	<b>0.26</b>	<b>1.10</b>	<b>1.36</b>
PARTICIPACIÓN (%)	NATURALES	JURIDICAS	TOTAL	NATURALES	JURIDICAS	TOTAL
Rentas Exentas	97.4	35.9	47.5	38.8	61.2	100.0
Deducción en Activos fijos	1.3	57.1	46.6	0.5	99.5	100.0
Descuentos tributarios	1.4	7.0	5.9	4.3	95.7	100.0
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>18.9</b>	<b>81.1</b>	<b>100.0</b>

Fuente: DIAN.

Fuente: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Comentario al proyecto de Ley No. 166/2012 C, 134/12 S. 2012.

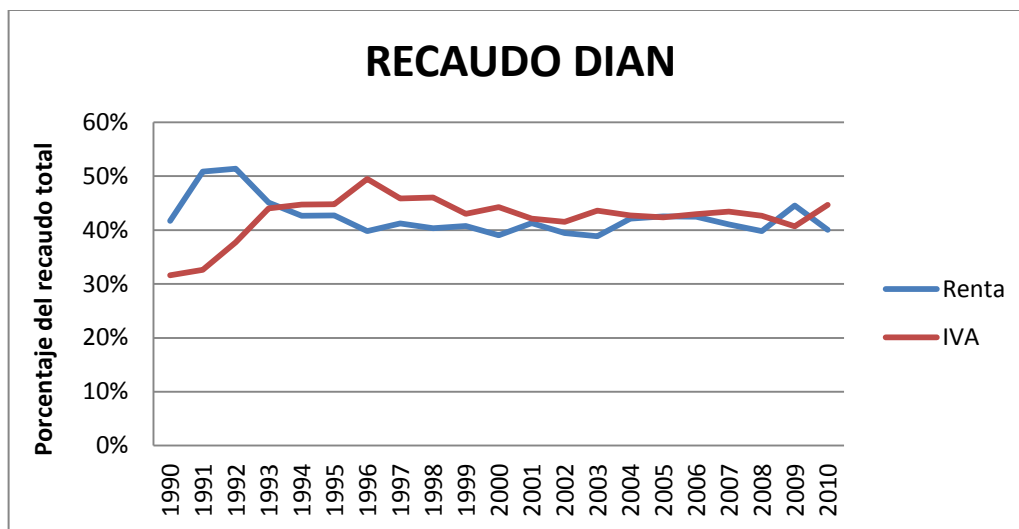
### ANEXO D. Estimación de la evasión en el IVA 2005-2010 preliminar.

Año	Recaudo potencial	Recaudo efectivo	Evasión	Evasión / PIB	Tasa de evasión	Punto de evasión
2005	26,5	18,5	8	2,4	30,2	265
2006	31,4	22,7	8,7	2,3	27,7	314
2007	34,7	26,1	8,6	2	24,8	348
2008	37,5	28,6	8,8	1,9	23,7	375
2009p	38,2	28	10,2	2	26,6	382
2010 pr	41,9	31,4	10,6	2	25,3	420

Fuente: Dian, "Medición de la evasión del IVA en Colombia", documento Web No043, p.9, julio, 2011.

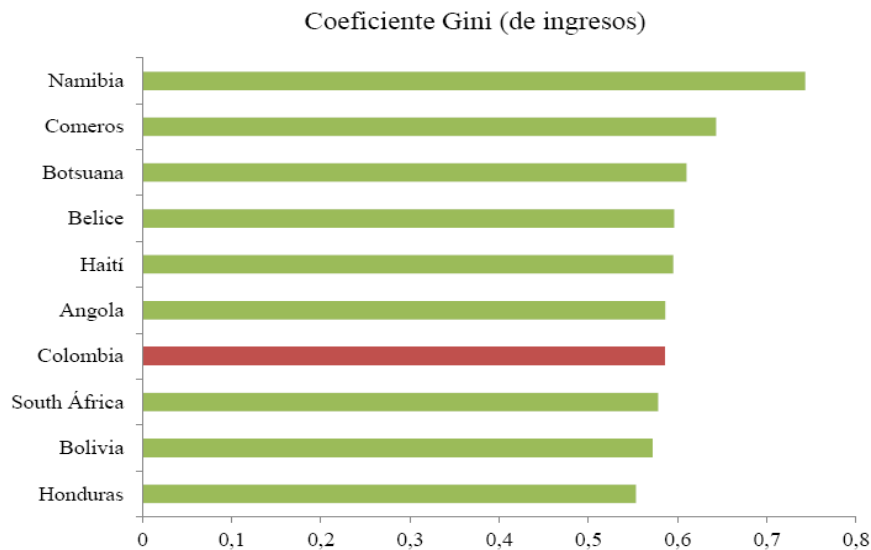
Fuente: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Comentario al proyecto de Ley No. 166/2012 C, 134/12 S. 2012.

## ANEXO E. Participación renta e IVA en recaudo total



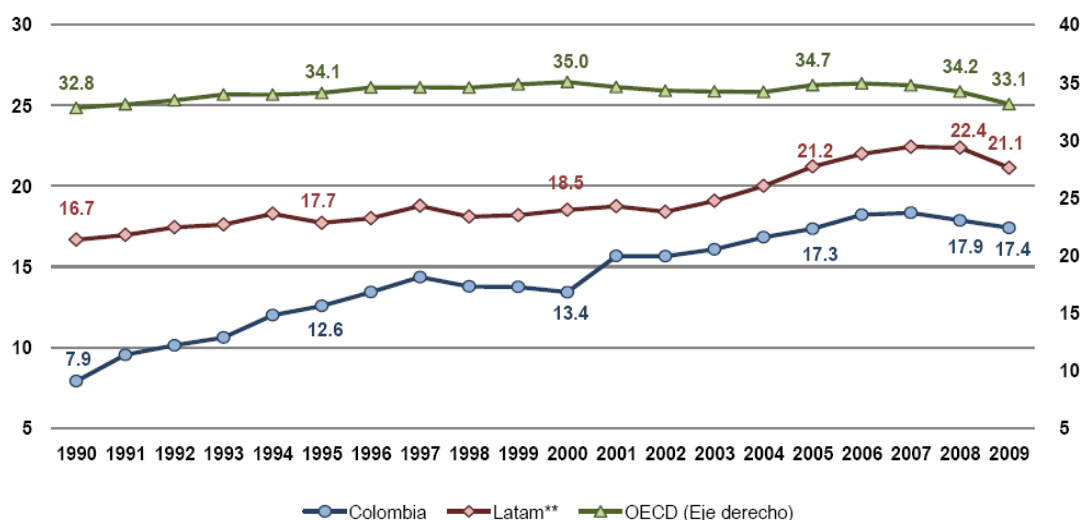
Fuente: cifras de la DIAN. Cálculos propios.

## ANEXO F. Colombia es el séptimo país más desigual del mundo. Año 2010.



Fuente: MOLLER, Lars. La Política Fiscal en Colombia Aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa. Banco Mundial. 2012.

## ANEXO G. Comparación internacional- Carga fiscal total (% del PIB)



Fuente: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Comentario al proyecto de Ley No. 166/2012 C, 134/12 S. 2012.

## ANEXO H. Eliminación incentivos tributarios

### a. Eliminación Total Incentivos Tributarios (cambios porcentuales)

	Eliminación Exenciones IVA <sup>5</sup>	Eliminación Exenciones Renta <sup>6</sup>	Eliminación Exenciones IVA y Renta <sup>7</sup>
PIB	0.10	0.64	0.74
Consumo	-2.75	-0.69	-2.79
Inversion Total	9.21	5.91	12.91
Inversion Privada	12.30	7.88	17.22
Exportaciones	0.17	0.11	0.32
Importaciones	0.80	1.13	1.67
Tasa de cambio real <sup>2</sup>	-1.33	0.55	-0.57
Inflacion	1.34	-0.55	0.58
Deficit fiscal (%PIB)	-3.02	-2.41	-4.56
Empleo	-0.26	0.37	0.19
Variacion Equivalente (%PIB) <sup>3</sup>	-2.97	0.66	-1.44
Razon Beneficio/Costo <sup>4</sup>	2.34	19.12	9.62

**b. Eliminación Parcial Incentivos Tributarios**  
(cambios porcentuales)

	Eliminación Exenciones IVA <sup>5</sup>	Eliminación Exenciones Renta <sup>6</sup>	Eliminación Exenciones IVA y Renta <sup>7</sup>
PIB	0.01	0.17	0.17
Consumo	-0.70	-0.39	-1.09
Inversion Total	2.32	2.06	4.34
Inversion Privada	3.09	2.75	5.79
Exportaciones	0.00	0.11	0.11
Importaciones	0.22	0.23	0.44
Tasa de cambio real <sup>2</sup>	-0.33	0.41	0.07
Inflacion	0.33	-0.40	-0.07
Deficit fiscal (%PIB)	-0.75	-0.69	-1.43
Empleo	-0.08	0.08	-0.01
Variacion Equivalente (%PIB) <sup>3</sup>	-0.83	0.19	-0.62
Razon Beneficio/Costo <sup>4</sup>	1.02	15.38	7.85

<sup>1</sup> Cierre de ahorro con el salario del trabajo urbano formal como numerario

<sup>2</sup> Deflactado por el Índice de Precios al Consumidor

<sup>3</sup> Medida de Bienestar: representa lo que en terminos del PIB habria que dar o quitar a la poblacion para que mantenga el nivel de bienestar anterior a la reforma.

<sup>4</sup> No es porcentaje, es la relacion entre el incremento del PIB y el costo fiscal de la exencion eliminada.

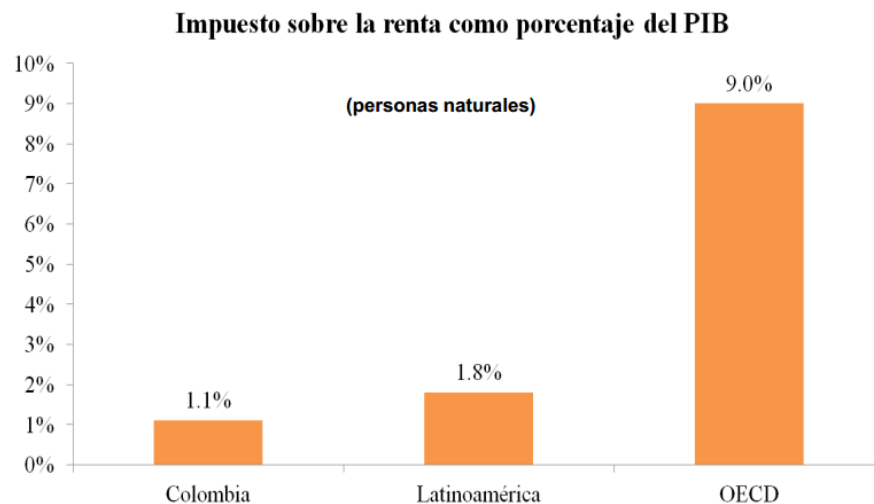
<sup>5</sup> Eliminando exenciones al IVA cuyo costo fiscal es de \$1.836.055 millones

<sup>6</sup> Eliminando exenciones al impuesto sobre la renta cuyo costo fiscal es de \$1.845.544 millones

<sup>7</sup> El costo fiscal total de las exenciones es de \$3.681.599 millones

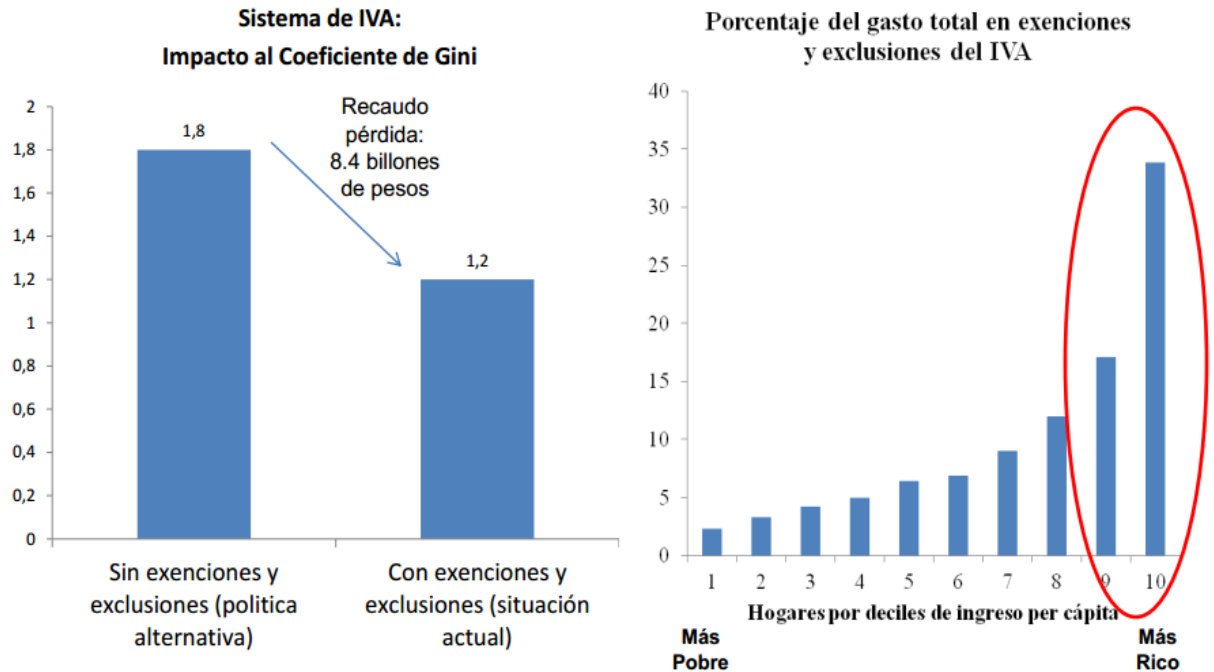
Fuente: DNP. Exenciones tributarias: Costo fiscal y análisis de incidencia. 2000.

**ANEXO I. Impuesto sobre la renta como porcentaje del PIB. Año 2006-2007.**



Fuente: MOLLER, Lars. La Política Fiscal en Colombia Aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa. Banco Mundial. 2012.

**ANEXO J. Políticas diseñadas para reducir la regresividad del impuesto IVA y proteger a los pobres son costosas y mal focalizadas.**



Fuente: MOLLER, Lars. La Política Fiscal en Colombia Aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa. Banco Mundial. 2012.

**ANEXO K. Ingreso tributarios del gobierno central colombiano (%PIB).**

Año	1990	1995	2000	2005	2010	2011
<b>Ingresos tributarios</b>	6.6	8.1	9.4	12.4	12.3	12.4
<b>Ingresos tributarios directos</b>	2.7	3.4	4.1	5.9	5.8	6.3
<b>Ingresos tributarios indirectos</b>	3.6	4.7	5.3	6.3	6.4	6.0

Fuente: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Comentario al proyecto de Ley No. 166/2012 C, 134/12 S. 2012.