



Co-herencia

ISSN: 1794-5887

co-herencia@eafit.edu.co

Universidad EAFIT

Colombia

Uribe López, Mauricio

La aversión del bloque en el poder al contrato fiscal en Colombia. Breve evidencia histórica

Co-herencia, vol. 9, núm. 16, enero-junio, 2012, pp. 247-271

Universidad EAFIT

Medellín, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77424078009>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La aversión del bloque en el poder al contrato fiscal en Colombia.

Breve evidencia histórica*

Recibido: febrero 16 de 2012 | Aprobado: abril 21 de 2012

Mauricio Uribe López**

muribe@uniandes.edu.co

Resumen

Este artículo presenta algunos de los principales ejemplos que caracterizan la histórica aversión del bloque en el poder a la construcción de la columna vertebral del Estado: un contrato fiscal sólido. Los esfuerzos de algunos gobiernos y de algunos funcionarios interesados en fortalecer la capacidad infraestructural del Estado se han tropezado regularmente con los intereses de unas fracciones de la élite que, adversas a la redistribución, han sido exitosas en bloquear el fortalecimiento fiscal del Estado. La persistencia de la larga guerra civil colombiana no es independiente de la falta de recursos necesarios para poner fin la guerra y financiar una paz sostenible.

Palabras clave

Contrato Fiscal, Estado, Misión Musgrave, Colombia, Civil War.

The Power Block Opposition to a Fiscal Contract in Colombia: A Brief Historic Evidence

Abstract

The fiscal contract can be considered the backbone of every State. This article examines the historical aversion the *power bloc* has had to the fiscal contract in Colombia, and consequently to a strong enough Leviathan able to promote the economic redistribution. The efforts carried out by some governments and particularly by some governmental officials interested in strengthening the infrastructural capacity of the state, have failed to overcome the vested interests opposed to redistribution. Those interests have successfully prevented the fiscal contract. The protraction of the Colombian civil war has to do with the lack of resources needed to stop the war and finance a sustainable peace.

Key words

Fiscal contract, State, Musgrave Mission, Colombia, Civil War, Power Bloc.

* Este artículo presenta algunas de las conclusiones defendidas en la tesis doctoral en ciencia política “La Nación Veteada: Estado, Desarrollo y Guerra Civil en Colombia”, sustentada en la FLACSO sede académica de México D.F., el 25 de julio de 2011. La investigación fue financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México CONACYT.

** Doctor en Ciencia Política, FLACSO-Sede académica de México. Profesor del Cider, Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia

Introducción

En marzo de 2012 Lars Christian Moller, economista senior del Banco Mundial señaló que si Colombia quiere reducir su elevado índice de desigualdad, debe llevar a cabo cambios estructurales en su sistema tributario.¹ No es una advertencia novedosa. La Misión de Economía y Humanismo dirigida por Louis Joseph Lebret, la cual entregó su informe en 1958 al Presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962), llamó la atención sobre el tema y en particular, sobre la relación entre desigualdad en la distribución del ingreso y la estrechez del mercado interno, obstáculo de primer orden para el desarrollo económico. En 1968 el Presidente Carlos Lleras Restrepo creó una comisión encargada de revisar el sistema tributario conocida como la Misión Musgrave. El mensaje de la Misión apuntaba hace más de cuarenta años en la misma dirección que la reciente advertencia de Moller.

Se trata de una vieja recomendación que los sectores más conservadores e influyentes del *bloque en el poder* (Poulantzas, 1968)² en Colombia han rechazado sistemáticamente. Ese rechazo expresa su aversión al proceso de construcción nacional y en particular, al fortalecimiento infraestructural del Estado (Mann, 2006). Es lo que el historiador Marco Palacios denomina el antiestatismo de las élites (Palacios, 2003). Dicho antiestatismo surge del arraigamiento en el “libreto cognitivo” de los sectores más conservadores e influyentes, de la idea de que un Leviatán débil no acarrea mayores riesgos de redistribución.

El artículo se divide en cinco partes incluyendo esta introducción. La segunda parte aborda el problema de la baja capacidad infraestructural del Estado para garantizar la provisión universal de los bienes públicos. La tercera sección presenta algunos síntomas de la debilidad del contrato fiscal en Colombia. La cuarta parte muestra

¹ “Colombia, séptimo en el mundo en desigualdad del ingreso” en *Portafolio*, marzo 22 de 2012. <http://www.portafolio.co/economia/colombia-septimo-el-mundo-desigualdad-ingreso>

² El poder –afirma Nicos Poulantzas (1968:124)- es “la capacidad de una clase social para realizar sus intereses objetivos específicos”. Y agrega que la fragmentación de una clase social da lugar al bloque en el poder el cual, “constituye una unidad contradictoria de las clases o fracciones dominantes” (*Ibidem*, 338).

evidencia de la antipatía con la que varias fracciones al interior del bloque en el poder han visto las iniciativas orientadas a fortalecer la tributación. Por último, se presenta un breve comentario final.

1. Ley de Wagner y congestión patrimonialista de la oferta de bienes públicos y meritorios

La política de sustitución de importaciones y el proceso de urbanización de la segunda mitad del siglo XX en Colombia³ dieron comienzo a cierto “keynesianismo frágil” (González, 2008: 401) que impulsó el crecimiento del gasto público. En Colombia se ha cumplido la ley de Wagner.⁴ En 2001 el presupuesto general de la Nación como porcentaje del PIB llegó a 29,4% y en 2008 fue 26,2%. (Banco de la República, 2010: 38). El gasto público es mucho más alto que hace medio siglo pero también son mucho mayores las demandas de la población. El patrimonialismo y el clientelismo se consolidaron como las bases políticas del Estado. Ese particularismo está inscrito en las estructuras de poder hacendatario heredadas de la institución colonial de la encomienda (Guillén Martínez, 1973).⁵ El crecimiento de las capacidades infraestructurales del Estado ha sido limitado por el acceso fragmentado y segmentado a los bienes públicos y a la política social. El clientelismo, expresión de esa fragmentación, opera como un:

³ Al comenzar el Frente Nacional (1958), Colombia era un país de 14,4 millones de habitantes de los cuales 46% habitaba en las cabeceras municipales (DNP, 1998:254). En el censo de 2005 la cifra ascendió a 41,4 millones (el número exacto según el censo de 2005 es 41.468.384: <http://www.dane.gov.co/censo/files/cuadros%20censo%202005.xls>). De esos de esos 41 millones 76% habitaban en las cabeceras (aunque eso no es exacto puesto que difícilmente se puede calificar como población urbana a los habitantes de las cabeceras municipales que corresponden a pueblos pequeños). Entre 1950 y 2000 la esperanza de vida aumentó 19,7 años. En 1957 la tasa de mortalidad infantil era de 105,3 menores de un año por cada 1000 y el número de años promedio de estudio de la población era de 3,11; en 2000 la cifras para esos mismos indicadores eran de 27,2 y 7,3 respectivamente: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconómicos/EstadísticashistóricasdeColombia/tabid/114/Default.aspx>

⁴ Atestiguando el proceso de ampliación de las tres funciones adicionales a las estrictamente coercitivas del Estado en Europa, identificadas por Tilly (1990), Adolf Wagner advirtió en 1892 la tendencia creciente en el tiempo del gasto público, *pari passu* con el crecimiento de la economía.

⁵ “La estructura ‘hacendataria’ de las lealtades políticas y la aparición de una actividad mercantil que necesitaba rápidamente utilizar su nueva energía para insertarla en las tradiciones formales de poder, originaron en la segunda mitad del siglo XIX y en la primera mitad del XX una profunda y peculiar incongruencia. Por una parte resultaba indispensable para las ‘élites’ reforzar las pautas de subordinación adscripticia y hereditaria, como herramienta para conservar el poder por medio del sufragio electoral, del fraude o de la guerra civil. Por otra, esas mismas ‘élites’ desarrollaban crecientes necesidades económicas que las impulsaban a la centralización nacional del poder y a la alianza de los intereses de clase, por encima de las lealtades partidistas” (Guillén Martínez, 1973:382).

sistema de intercambios y lealtades políticas [que] expresa la penetración de relaciones sociales de orden tradicional, cara a cara, en los ámbitos estatales, cuyo carácter despersonalizado se ve menoscabado en su funcionamiento. Consiste así en la conversión de aparatos diseñados para ser vehículos de relaciones sociales racionales e instrumentales en herramientas de otras basadas en criterios asociados con las personas directamente involucradas. Las opciones de privilegiar así relaciones familiares, geográficas, étnicas, partidistas u otras formas de lealtades personales, emocionales y tradicionales se constituyen en criterios preferidos (Camacho, 2001: 22, 23).

En esas circunstancias, los bienes públicos y meritorios quedaron sometidos a congestión por la manera segmentada en que fueron convertidos en instrumentos de cooptación de algunos sectores medios.⁶ La pobreza de la población urbana que no fue incorporada a la dinámica económica por un modelo de sustitución de importaciones⁷ incapaz de generalizar la relación salarial y el consumo masivo (Misas, 2002) y la pobreza de la población rural, no han sido resueltas por la política social. En cambio, ha sido “administrada” por los intermediarios políticos tradicionales (Palacios, 1999; Kalmánovitz, 1988; Garay, 2003). En lugar de una ruptura populista, el clientelismo -al igual que la colonización- fue la estrategia usada por el bloque en poder como una válvula para la administración de las tensiones sociales y para la cooptación de líderes inicialmente partidarios de la redistribución.

Definimos populismo como el intento de redistribuir riqueza y poder con los instrumentos del manejo macroeconómico... El argumento que quiero plantear es que el desarrollo político en Colombia ha conducido a una cierta forma sofisticada de clientelismo en lugar del populismo... En conclusión, la presencia de partidos políticos bien establecidos, la

⁶ Esas capas medias constituyeron desde temprano en los sesenta, “un grupo sociológica y geográficamente segmentado, pero compacto y coherente cuando se trata de defender la estabilidad social, política y de precios. Equilibraron los mapas electorales, repelen los extremos ideológicos, en particular el izquierdista” (Palacios, 2003:250). En buena medida, esas capas medias prósperas adhirieron a la “mentalidad excluyente, de *neopartheid*, que encuentra su razón de ser en la exclusión y segregación implícitas en el modelo de economía política” (Palacios, 1999:74).

⁷ “Desde mediados de la década de 1960 el desarrollo industrial enfrentó tres tipos de problemas: primero, fue evidente que las nuevas industrias (metalurgia, papel, productos químicos y plásticos, o equipos de transporte y productos eléctricos) no podían expandirse ni aumentar la productividad sin un creciente componente de maquinaria y tecnología importadas. Segundo, se clausuró el largo capítulo de la industrialización intensiva en mano de obra. Tercero, dado el bajo poder de compra de la mayoría de la población, el mercado de la industria era muy reducido” (Palacios, 2003: 242,243).

naturaleza clientelista de la política, la concentración del poder político en el nivel local, y la existencia de una prensa libre son factores que contribuyen a explicar la ausencia de la macroeconomía populista en Colombia. Esto sugiere como hipótesis optimista que con la consolidación de la democracia en la región, la plaga de la macroeconomía populista desaparecerá (Urrutia, 1991: 375, 376, 386).

Miguel Urrutia toma los defectos por virtudes. Debido a la congestión en la provisión de bienes públicos y meritorios a la que ha conducido el clientelismo y el patrimonialismo, hay una demanda insatisfecha de poblaciones en la periferia que ha constituido una oportunidad para los competidores armados del Estado. En esas demandas insatisfechas los actores armados encontraron una oportunidad de perdurar, incluso como proveedores de protección⁸.

Nuestro Estado además de fragmentado, es un Estado con muy poca presencia y un precario control del territorio particularmente en zonas rurales. La reacción de las comunidades con el proceso de desmovilización de las AUC fue solicitarnos presencia como gobierno departamental. Lo que inquietaba a la gente es quién iba a asumir el control de esos territorios, quién iba a asumir el ejercicio de la autoridad, de la justicia, etc. La gente con razón, temía que una vez salieran las AUC de esos territorios, la guerrilla llegaría inmediatamente. Nosotros nos comprometimos a asumir la presencia institucional en esos territorios pero desafortunadamente, por cuenta de la política nacional, esa presencia se redujo sólo a la de la fuerza pública, que es necesaria. Pero el problema es que ahí la presencia del Estado escasamente se redujo a eso. Con una salvedad inmensa. Antioquia tiene 125 municipios, 290 corregimientos y cerca de cuatro mil veredas. Cuando nosotros llegamos al gobierno departamental en el año 2004, sólo había presencia de la fuerza pública en 5 corregimientos de esos 290. ¡5 de 290! Hicimos un gran esfuerzo y terminamos 2007 con presencia en cincuenta corregimientos. Eso explica fenómenos como el cultivo de la coca y que la gente busque resolver problemas a través de los grupos ilegales.⁹

⁸ No hay que perder de vista que: “La palabra ‘protección’ –advierte Tilly (1985:170)- tiene dos matices que contrastan: el primero es reconfortante, el segundo es amenazador. Con un matiz, ‘protección’ evoca imágenes de refugio frente al peligro brindado por algún amigo, una amplia política de aseguramiento o un techo fuerte. Con el otro, evoca el chantaje en el cual hombres fuertes a nivel local obligan a los comerciantes a pagarles tributo con el propósito de evitar daños –daños que el mismo hombre fuerte amenaza causar.”.

⁹ Entrevista a Jorge Mejía Martínez. Secretario de Gobierno de Antioquia (2004-2007). Medellín, 10 de junio de 2010.

2. Tributación en Colombia: un ejemplo de la tragedia de los bienes comunes

En 1982, el Frente Gremial, organización que en esa época agrupaba entre otros a la ANDI, la Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco, la Federación Colombiana de Industrias Metalúrgicas, Fedemetal y a la Cámara Colombiana de la Construcción, Camacol, denunció que la libre empresa y las instituciones estaban amenazadas nada más y nada menos que por un Estado enorme que “propicia el crecimiento de la inmoralidad y de la corrupción dentro de la administración pública”. En palabras de Centeno (2002), planteaban la ilusoria imagen de un voraz Leviatán. Esa denuncia estuvo acompañada de la exigencia, a ese mismo Estado, de “formas racionales de protección al aparato productivo nacional frente a la competencia foránea”.¹⁰

Al repasar las ilustraciones sobre la debilidad del poder infraestructural del Estado colombiano, las denuncias sobre el gigantismo estatal adquieren un tono surrealista. Pero sirven para poner en evidencia que, como en el caso del dilema del polizón, cada fracción de la élite espera obtener beneficios del Estado sin participar en su financiación. A pesar del incremento en los ingresos tributarios en Colombia en los últimos años (Gráfico 1), hay una brecha importante entre el monto de la recaudación y los gastos del Estado. En 2008 los ingresos tributarios correspondían al 13,4% y el gasto público al 18,5% del PIB respectivamente.¹¹

La fragmentación de la sociedad y del bloque social dominante ha impulsado la lógica de la tragedia de los bienes comunes. Además, sin ser un país petrolero, los ingresos fiscales por esta actividad son significativos. Según cálculos de la economista Alicia Puyana (2011), los aportes totales de ECOPETROL (impuestos y transferencias) pasaron de representar 12,3% de los ingresos totales de la Nación en 1984 a 25,4% en 2009. Los pagos de ECOPETROL sólo

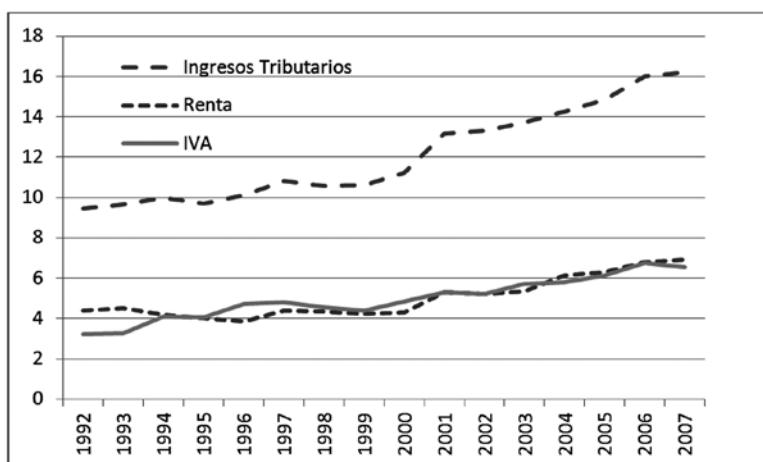
¹⁰ “La Libre Empresa y las Instituciones Están Amenazadas”, *El Espectador*, viernes 23 de abril de 1982 páginas 1-A y 7-A.

¹¹ Las cifras corresponden al Gobierno Central y son tomadas de CEPALSTAT de la CEPAL: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>

por concepto de impuesto de renta representaron 13,5% del total de este impuesto en 2009.¹²

Una estimación de lo que los países de América Latina estarían dejando de recaudar, después de controlar por nivel de ingreso per cápita, muestra que Colombia es el que mayor déficit de recaudación tiene en la región después de Argentina y Guatemala. Argentina deja de recaudar el equivalente al 12,3% del PIB, Guatemala 9,4% y Colombia 8,8% (Perry, et.al., 2006: 88,86).

Gráfico 1
Ingresos Tributarios, Impuesto a la Renta e IVA como Porcentajes del PIB Gobierno Nacional Central 1992-2007



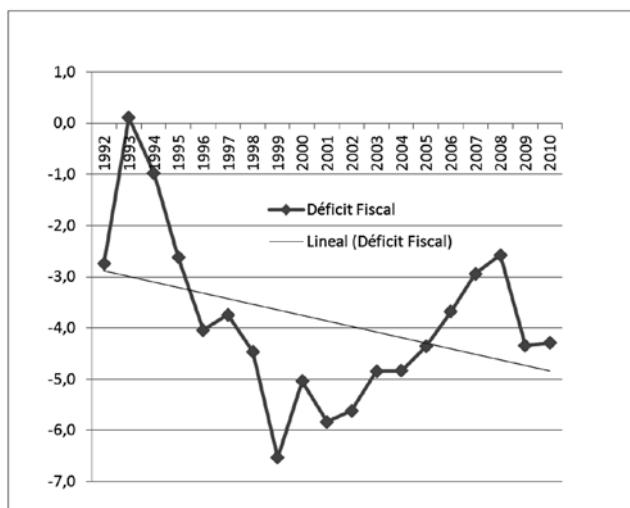
Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Revista del Banco de la República http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_revis_es.htm

En 1991 fue adoptada una Constitución que impulsó el crecimiento del gasto público sin respaldarlo en un aumento proporcional en los ingresos tributarios. Eso se tradujo en un creciente déficit fiscal (gráfico 2), financiado con endeudamiento. El saldo

¹² Cálculos propios con base en información de ECOPETROL: http://www.ecopetrol.com.co/especiales/Reporte%20de%20sostenibilidad%202011/tributos_nacionales_01.html, y con base en estadísticas de la Revista de la República: http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_revis_es.htm

de la deuda pública aumentó dramáticamente entre 1996 y 2003 (cuadro 1).¹³

Gráfico 2
Déficit/Superávit Fiscal Porcentajes del PIB
Gobierno Nacional Central 1992-2010



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Revista del Banco de la República http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_revis_es.htm

Esa situación afectó la estructura del presupuesto: Una parte significativa del gasto público se destina al pago del servicio de la deuda¹⁴ y no, a la provisión de bienes públicos.¹⁵ El manejo fiscal reduce la capacidad infraestructural del Estado en la medida en que una

¹³ La deuda pública neta de activos financieros alcanzó su nivel más alto en 2002 (48,3% del PIB). A partir de 2003 empezó a descender, en parte por una mejora en el balance del sector primario y en parte por la revaluación del peso. En 2005 alcanzó 34,1% del PIB (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006:52).

¹⁴ En el caso de la deuda interna se destaca el hecho de que la Constitución de 1991 eliminó la posibilidad de usar la emisión monetaria para financiar el presupuesto. El gobierno optó, no sólo por el endeudamiento externo, sino por colocar títulos de tesorería TES, a tasas de interés de mercado. El resultado es que una creciente proporción del presupuesto se destina al pago de los rendimientos de los acreedores de esos títulos (Giraldo, 2006:143).

¹⁵ Ver el análisis sobre la distribución por finalidades del gasto del sector público entre 1997 y 2004 que hace González (2006). González muestra que la estructura del presupuesto no refleja una decisión colectiva de tomarse en serio la construcción del bienestar social. Tampoco refleja la decisión de tomarse en serio la guerra.

porción importante de la tributación se destina al pago de rentas a los tenedores de bonos del Estado (Giraldo, 2006).

Cuadro 1. Saldo de la Deuda Pública Total del Sector Público no Financiero 1996-2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Deuda Externa Millones de US\$ % del PIB	11.669 11,6%	12.668 13,5%	15.106 16,6%	15.970 19,7%	16.830 21,5%	19.179 23,4%	19.904 28,0%	21.445 26,3%
Deuda Interna Millones de US\$ % del PIB	9.589 9,6%	11.124 11,8%	10.650 11,7%	12.017 14,9%	14.274 18,2%	16.939 20,7%	17.819 25,1%	19.525 24,0%
Deuda Total Millones de US\$ % del PIB	21.258 21,2%	23.792 25,3%	25.756 28,3%	27.987 34,6%	31.104 39,6%	36.118 44,0%	37.723 53,1%	40.970 50,3%

Fuente: DNP, Estadísticas Históricas de Colombia. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconomicos/EstadisticashistóricasdeColombia>

Al interior del bloque en el poder (Poulantzas, 1968), la capacidad de resistir la financiación de los bienes públicos es diferenciada. Las élites rurales (tanto las tradicionales como las emergentes) no sólo han mantenido casi inquebrantable su capacidad de voto sobre la tributación rural, sino que han gozado de generosas exenciones. Es el caso de la agricultura de plantación. En efecto, la ley 939 de 2004 considera exenta la “renta líquida generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento” (artículo 1). Y dispone que esa exención “será para la palma de aceite, cacao, cítricos y demás frutales por un término de diez años contados a partir del inicio de la producción” (artículo 2). Esta es apenas una muestra reciente de la larga serie de victorias a favor del *statu quo* obtenida por las élites que se examina brevemente, a continuación.

3. El voto histórico al contrato fiscal

Antes del largo episodio de guerra civil que inició en 1964¹⁶, las diversas configuraciones del bloque en el poder ya habían logrado vetar el contrato fiscal. La guerra no incentivó un contrato fiscal (anexo: tabla 1). Aunque las fracciones rurales del bloque en el poder han ejercido el mayor poder de voto sobre el contrato fiscal, históricamente el bloque social dominante en su conjunto, ha coincidido en el desentendimiento sistemático de la financiación de los bienes públicos.

A diferencia de otras experiencias autoritarias de corte populista que en América Latina resquebrajaron el poder de las élites tradicionales, en Colombia durante la dictadura de Rojas Pinilla (1953-1957),¹⁷ el Estado no logró reducir el poder de voto de las élites rurales sobre el contrato fiscal. El siguiente es el telegrama enviado en septiembre de 1953 por el secretario de la Federación Antioqueña de Ganaderos (en ese entonces FEDEGAN), al Presidente Rojas:

Excelentísimo teniente general Gustavo Rojas Pinilla, presidente de la República. Federación Antioqueña de Ganaderos, cuya fundación auspició actual ministro guerra, fines primordiales colaborar ejército pacificación zonas violencia robustecimiento economía nacional no ha intervenido discusión reforma tributaria, sincero deseo evitar obstáculos magna empresa restauración adelanta gobierno. Esperamos profunda confianza acuerdo reiteradas promesas defensa incremento ganadería. Su Excelencia impida reforma traiga nuevos tributos industria pecuaria esencialmente creadora riqueza y necesitada urgentemente ayuda financiación protección amplísima Estado. Con altísima consideración. Federación Antioqueña de Ganaderos, José Luis Upegui, secretario.¹⁸

Poco antes del “golpe de opinión” que llevó a Rojas a la Presidencia, Héctor Julio Becerra, jefe de rentas e impuestos nacionales,

¹⁶ De acuerdo con la base de datos del Centro de Estudios para las Guerras Civiles del Instituto Internacional de Investigación sobre Paz de Oslo PRIO (por sus iniciales en inglés) y el *Uppsala Conflict Data Program* UCDP del Departamento de Paz e Investigación de Conflictos de la Universidad de Uppsala, el episodio continuo de la guerra colombiana había alcanzado en 2008, 45 años de duración.

¹⁷ En realidad, la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla puede ser calificada como un falso populismo. La dictadura realizó algunas obras de infraestructura e intentó promover la política social, pero no llevó a cabo transformaciones sustantivas ni en lo social ni en lo económico (González, 2008: 394).

¹⁸ Texto publicado por *El Tiempo*, 8 de septiembre de 1953, página 11.

le comunicaba al presidente de la Asociación Colombiana de Ganaderos que los contribuyentes con propiedades en regiones “gravemente afectadas por situaciones de orden público”, no estaban obligados a relacionar en su declaración de renta y patrimonio aquellos bienes cuya existencia al 31 de diciembre de 1952 se ignoraba. Tampoco tenían que suministrar especificaciones sobre patrimonios cuya situación en la misma fecha se desconocía. También le informaba que de acuerdo con el artículo 8 del decreto legislativo 270 del 6 de febrero de 1953, la exención del impuesto complementario sobre el patrimonio beneficiaba a quienes tuvieran bienes en las regiones mencionadas, siempre que las oficinas de hacienda pudieran verificar, o los contribuyentes demostrar, que habían estado en “absoluta imposibilidad física, no atribuible a incapacidad de los interesados, para explotarlos económicamente y hacerles producir renta”.¹⁹ Durante su gobierno Rojas Pinilla hizo poco para modificar esos privilegios.

En 1959, a dos años de la caída del gobierno del General Rojas Pinilla era evidente que éste había atendido la solicitud del gremio ganadero. En un debate entre Oscar González Mesa, jefe de rentas e impuestos nacionales de la administración Alberto Lleras Camargo (1958-1962) y el Director Ejecutivo de la Confederación Colombiana de Ganaderos, el primero denunciaba que existían numerosas normas legales que favorecían “al ganadero en general”. Esas normas ubicaban especialmente a los dueños de los predios rurales dedicados a la cría, “en un plano de excepción respecto de los demás contribuyentes”.²⁰ ¿Cómo no pensar que ese tipo de disposiciones alentaron la acumulación originaria permanente que ha incentivado la guerra en el país?²¹

En 1960, Oscar González Mesa, Jefe de Rentas e Impuestos nacionales, denunciaba la pléthora de exenciones tributarias en los siguientes términos:

¹⁹ “Normas para Declarar la Renta en Zonas Afectadas por Orden Público”, *El Tiempo*, 26 de febrero de 1953, páginas 1 y 21.

²⁰ “Impuesto Territorial Único Sugiere el Gremio Ganadero”, *El Tiempo*, 24 de octubre de 1959, páginas 1 y 19.

²¹ “Esa relación entre violencia y modelo de desarrollo se ve más clara si usted mira que la violencia es un instrumento de acumulación originaria del capital. Y las zonas de colonización son eso”. Entrevista al sociólogo y escritor Alfredo Molano Bravo. Bogotá, 18 de agosto de 2010.

[P]ienso que si una empresa incipiente no logra liquidar utilidades o las liquida apenas de ínfima cuantía, lógicamente nada o poco debe tributar por concepto de impuesto sobre la renta. Y si a su favor se decreta una exención, el beneficio es ninguno o insignificante... Pero si al contrario, la empresa exencionada del impuesto viene produciendo jugosas utilidades, la exoneración carece de objeto y de justicia. Equivaldría a administrar medicinas a quien disfruta de cabal salud.²²

Denunciaba González que de dos millones de personas económicamente activas y obligadas a declarar en 1959, se habían presentado sólo 950 mil declaraciones, de las cuales, apenas 350 mil mostraron renta gravable. El resto de declarantes resultó exento. Y señalaba además que:

En el campo de las actividades agropecuarias la tributación es ínfima, no sólo por el fenómeno de la evasión que no vacilo en calificar de escandalosa, sino también por la benignidad de la ley que permite deducir cuantiosas inversiones como si fueran expensas necesarias; que no grava la valorización de los semovientes y que, además, exime de la sobretasa patrimonial a todo género de ganados, creándose con ello una situación de privilegio que sirve de desmoralizante término de comparación a los demás contribuyentes para sentirse sobrecargados de tributos sin estarlo.²³

Los dueños de la tierra no sólo aportaban una tributación exigua sino que también eran grandes beneficiarios del crédito preferencial del Estado, al cual accedían de manera muy fácil.²⁴ El “continuismo colombiano” al que se refiere el historiador Marco Palacios (1999:74) no es una fórmula retórica: Casi cincuenta años después, un Ministro de Agricultura defendió el argumento de subsidiar a la gente adinerada para reducir la desigualdad en el campo.²⁵

²² “Medidas para Evitar Evasión al Impuesto sobre la Renta”, *El Tiempo*, 25 de enero de 1960, pág. 7

²³ *Ibídem*.

²⁴ Advertía González Mesa: “La Caja de Crédito agrario tiene concedidos 275 mil préstamos por valor de 781 mil millones a la industria agropecuaria. Tengo el propósito de sugerir a las instituciones oficiales, semioficiales y particulares de crédito la conveniencia de que para la fijación de cupos y estudio de solicitudes se tome como base la solvencia que se deduzca de las declaraciones de renta, y no de balances muchas veces confeccionados ad hoc” (*Ibídem*).

²⁵ Las declaraciones del Ministro son citadas por Otero y Barrera (2009). El audio está disponible en el archivo digital de la Revista Semana <http://www.semana.com/multimedia-politica/subsidios-gente-adinerada-ayudan-reducir-desigualdad-arias/2507.aspx>.

El gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) planteó, como lo había hecho en el pasado López Pumarejo- una agenda de fortalecimiento de la capacidad infraestructural del Estado. Sin embargo, el poder de voto de las élites se activó para bloquear dos elementos centrales de esa agenda: la reforma tributaria y la reforma agraria. En el contexto clientelista del Frente Nacional era difícil que las reformas contaran con un masivo apoyo popular.

El Estado era por principio el lugar del compromiso. Queriendo dotar a ese mismo Estado de un mayor poder, mostrando él mismo su autoridad y a veces su autoritarismo, el presidente Lleras limitó el margen de compromiso político posible. No es de excluir que en estas condiciones el Estado se haya hecho más vulnerable a los ataques, más sensible a las crisis (Pécaut, 2006: 69)

El 4 de abril de 1968 el Presidente Lleras expidió el decreto 472 mediante el cual creó una comisión técnica encargada de “revisar el sistema tributario de la nación, los departamentos y municipios con el objeto de adaptarlo a las necesidades del desarrollo económico y social del país”. El presidente de la comisión, formada por académicos colombianos y extranjeros, era el Profesor Richard A. Musgrave.²⁶ El informe de once capítulos entregado al gobierno incluyó obviamente un diagnóstico general sobre la estructura tributaria, los principales impuestos, las finanzas intergubernamentales, y un conjunto de recomendaciones.

La comisión señalaba que la relación entre recaudación tributaria y producto nacional bruto en Colombia (11,7% en 1968) era baja en el contexto de América Latina, aunque con una destacada participación de los impuestos directos, considerando los estándares latinoamericanos (Musgrave, 1969: 54, 57). Sin embargo, el principal aspecto que sobreviviría de la reforma tributaria de 1974 –que incorporó algunas de las recomendaciones del informe Musgrave que terminaron siendo revocadas durante la administración de Julio César Turbay Ayala (1978-1982)- fue precisamente el cambio en la estructura tributaria a favor de los impuestos indirectos: “Los

²⁶ Como oficial de enlace entre la Comisión y el Ministerio de Hacienda estuvo Miguel Urrutia Montoya quien se encargó luego de la traducción del informe.

impuestos directos que en 1974 participaban con el 60,5% en el recaudo, pasan a 45,7% en 1981; en 1980 los impuestos a la producción superaban los ingresos por impuestos directos" (Arévalo y Rodríguez, 2001: 339, 340).

Al evaluar la distribución de la carga tributaria, la comisión consideró que el sistema tributario colombiano contribuía poco a la redistribución del ingreso, lo cual no resultaba apropiado para un país muy desigual, aún más que otros de América Latina (Musgrave, 1969: 62). El informe se mostraba preocupado por la existencia de "grupos que pueden ejercer una presión de tipo político y de este modo lograr reducir al mínimo el impuesto que les corresponde pagar, valiéndose de tratos preferenciales de distinto tipo". Recomendaba entonces: "la eliminación de exenciones tributarias que no tengan una base firme en la política económica, y que más que un incentivo real constituyan fuentes de inequidad" (Ibíd: 68,69).

Al igual que lo había hecho el Jefe de Rentas e Impuestos Nacionales en 1959, Oscar González Mesa, la Comisión también propuso "un impuesto sobre la renta presuntiva para las fincas de mayor valor" (Ibíd: 117). A juicio de la comisión, los recaudos provenientes del sector agropecuario eran supremamente bajo. El informe reconocía que los ingresos medios sectoriales eran inferiores a los de otras ramas de actividad, pero argumentaba que "la distribución del ingreso en la agricultura aparentemente es aún más desigual que en la economía en su conjunto, de manera que una mayor fracción del ingreso debería pagar el impuesto" (Ibíd: 116). Los ganaderos también deberían estar –señalaba el informe- "sujetos al mismo impuesto de la renta presunta" (Ibíd: 119)

Las reacciones de las élites en contra del informe no se hicieron esperar, ni en los gremios (anexo: tabla 1) ni en el Congreso.²⁷ Los dirigentes gremiales, al igual que en la declaración sobre el gigantismo estatal de 1982, se oponían –escribe Daniel Pécaut- a todo lo que a juicio de ellos iba en contra de la "iniciativa privada". La administración Lleras debió acudir al endeudamiento externo para financiar parte de la inversión. "En septiembre de 1969 el gobierno prácticamente tuvo que renunciar a lograr la aprobación de un pro-

²⁷ "Poco Ambiente a Más Impuestos", *El Tiempo*, 7 de agosto de 1969.

yecto de nuevos impuestos, pese a que eran más moderados que los recomendados por la comisión Musgrave" (Pécaut, 2006: 76).

Aunque en líneas generales las recomendaciones de la comisión Musgrave podían considerarse archivadas, algunas, como ya se mencionó, fueron incorporadas a la reforma tributaria de 1974 del gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978). Esas medidas fueron revocadas por la ley 20 de 1979. La reforma de 1974 había fijado la renta presuntiva sobre la tierra a una tasa de 8%. La Sociedad de Agricultores de Colombia SAC se declaró en rebeldía (Arévalo y Rodríguez, 2001:339). La estrategia de las élites frente a la reforma fue usar sus recursos para incrementar la evasión y la elusión tributarias, tal y como lo denunció en 1976 Guillermo Perry Rubio, uno de los gestores de la reforma:

...muchos asesores tributarios ocupan un lugar prominente y crucial en la cadena de evasión de las altas rentas...yo tengo la convicción de que la corrupción administrativa está íntimamente ligada con la disposición a evadir impuestos y por consiguiente a comprar funcionarios por parte de las clases de altos ingresos.²⁸

La situación ha sido persistente: En 2006 el Ministro de Hacienda afirmó que la tasa de evasión en el impuesto de renta alcanzaba 35%. En el IVA era de 22% y señaló que la evasión de ambos impuestos correspondía a 5,3% del PIB (Carrasquilla, 2006).

Comentario final

Este breve recorrido por la ruta de fracasos de algunos de los intentos llevados a cabo para construir un contrato fiscal, es suficiente para ilustrar el antiestatismo de la mayor parte del bloque en el poder. La fracción de ese bloque (también heterogénea a su interior) cuyos intereses están vinculados a la gran propiedad rural, ha sido la que mayor poder de voto ha ejercido sobre el fortalecimiento fiscal del Estado (Uribe López, 2009). La debilidad infraestructural del Estado colombiano es el resultado concreto de: i) la aversión de la

²⁸ "Evasión Tributaria", *El Tiempo*, 29 de noviembre de 1976, página 10.

mayor parte del bloque en el poder al contrato fiscal y ii) las derrotas de aquellas fracciones de la élite que intentaron robustecer al Estado para que éste liderara las tareas de ampliación del mercado, redistribución y construcción nacional.

Al contrario de la experiencia europea de formación del Estado, en Colombia las élites rurales han defendido con éxito un esquema de “sobrerrepresentación sin tributación” (Kalmanovitz y López, 2006:347). El voto a la construcción del Estado preserva el *status quo*. Pero la estabilidad no es la característica definitiva de ese equilibrio ya que en él, “predominan los factores que consolidan el atraso económico de amplias regiones, pero que al mismo tiempo las hacen vulnerables al ataque de la insurgencia y de las fuerzas irregulares que los mismos propietarios organizan y financian directamente para contrarrestarla” (Ibídem: 348). En otras palabras, la persistencia de la guerra civil colombiana es quizá el más importante síntoma del cuadro clínico asociado a la mayor debilidad colombiana: la endeblez de su contrato fiscal, columna vertebral del Leviatán □

Anexo

Tabla 1. Aversión a la Tributación (1952-1992):
Algunas Notas de Prensa

Fecha	Titular	Extracto de la nota o información básica
23 de junio de 1952	Listo el decreto sobre exenciones de los impuestos	El Ministro de Hacienda Antonio Álvarez Restrepo ofreció atender la solicitud de la industria textil para rebajar los impuestos sobre sus exportaciones
9 de febrero de 1952	Con Mayor Plazo se Rebajó la Cuenta para el Pago de Todos los Impuestos	El Decreto 260: "una libertad más que se otorga a los contribuyentes" Los ministros Álvarez Restrepo de Hacienda y Carlos Villaviecas de Fomento, son llamados "el binomio de las libertades"
10 de febrero de 1952	Deducción de Impuestos para el Fomento de Exportaciones	La ANDI presenta a la consideración del gobierno un proyecto de estatuto legal en el que se propone que se reconozca a los manufactureros que realicen exportaciones una deducción de los impuestos directos, proporcional al valor que ellas representen en relación con las ventas totales de manufactureras
28 de febrero de 1952	90% de Agricultores y Ganaderos no Paga Impuestos, Dice el Ministro	El ministro sostiene que esos sectores de la producción son los menos afectados por el sistema tributario colombiano, que en ningún caso puede compararse a cualquiera de los tres grandes países latinoamericanos como Brasil, México o Argentina, y que si bien es cierto que las grandes empresas e industrias pagan aparentemente altos impuestos, éstos corresponden al movimiento normal de sus actividades.
21 de Enero de 1953	No Habrá Impuestos sobre Dividendos de Industrias	En los círculos industriales se rumoró sobre el posible aumento de los impuestos, inclusive sobre los dividendos de las empresas, gravamen que se aplicaría a los obtenidos en el pasado año de 1952. Ello ha motivado la inmediata movilización de las directivas de la ANDI en la capital que, según se sabe, en repetidas visitas a los ministerios de hacienda y fomento reiteraron su inquietud sobre el particular". Las barreras arancelarias favorecen aún más a la industria.

Tabla 1. Aversión a la Tributación (1952-1992):
Algunas Notas de Prensa (continuación)

Fecha	Titular	Extracto de la nota o información básica
21 de Enero de 1953	No Habrá Impuestos sobre Dividendos de Industrias	En los círculos industriales se rumoró sobre el posible aumento de los impuestos, inclusive sobre los dividendos de las empresas, gravamen que se aplicaría a los obtenidos en el pasado año de 1952. Ello ha motivado la inmediata movilización de las directivas de la ANDI en la capital que, según se sabe, en repetidas visitas a los ministerios de hacienda y fomento reiteraron su inquietud sobre el particular". Las barreras arancelarias favorecen aún más a la industria.
8 de septiembre de 1953	Hoy Continuará el Estudio del Plan Tributario en el Gabinete"	"Porque una política fiscal excesiva, impuesta para ampliar los programas públicos, puede dar por resultado el que los costos de producción suban a un límite en que los industriales se vean incapacitados para conceder a los comerciantes un margen de beneficio apreciable en la distribución de los productos nacionales": Raimundo Emiliani Vélez, industrial barranquillero.
26 de octubre de 1959	Generosa Exención de Impuestos Solicita la Sociedad de Agricultores	Una generosa exención de impuestos complementada con eficaces medidas de protección arancelaria, de garantía de precios y organización del mercadeo agrícola pide la Sociedad de Agricultores de Colombia.
24 de noviembre de 1959	Tres Ministros Concurren Hoy al Congreso de los Gremios Rurales"	"No se Modifica la Tributación para los Agricultores" dice Ministro de Hacienda.
25 de noviembre de 1959	El Impuesto Territorial Rechazado por el Congreso de los Gremios Rurales	Pedro Bernal, vocero de los gremios argumentó que la propuesta de impuestos era una injusticia ya que no toma en cuenta lo azarosa que es la actividad agrícola, sujeta a la incertidumbre del régimen de lluvias. El proyecto se aplazó.
25 de noviembre de 1959	Sin Impuestos Nuevos será Financiado el Presupuesto	

Tabla 1. Aversión a la Tributación (1952-1992):
Algunas Notas de Prensa (continuación)

Fecha	Titular	Extracto de la nota o información básica
2 de noviembre de 1960	Propiedades por 1.400 millones no pagan impuesto	El Alcalde del Distrito Especial Doctor Juan Pablo Llinás, anunció durante su discurso de instalación del Cabildo, que en Bogotá existen propiedades por valor superior a los mil cuatrocientos millones de pesos que no pagan impuesto predial y que el gobierno local hacer esfuerzos por modificar esa situación que no es compatible con la penuria fiscal de la capital del país.
3 de noviembre de 1963	Exención Tributaria para las Industrias Solicitud CAMACOL	
3 de septiembre de 1965	Sólo 33% de Contribuyentes Paga Impuestos	Un millón trescientas mil personas eluden en Colombia el pago de impuestos. Secretario General del Ministerio de Hacienda, Antonio Espinosa García.
4 de septiembre de 1965	Los Gremios contra el Impuesto del 20%	Sobre impuesto de renta: Gremios dicen que contribuirá al desempleo. Ignacio Betancur, Presidente de la Andi.
12 de septiembre de 1965	Mejía Apoya Gravamen a la Ganadería	José Mejía Salazar: Ministro de Agricultura.
25 de octubre de 1965	Descartado el 6% para Ganadería	
10 de noviembre de 1965	Hoy Condecora la SAC a Jorge Mejía Salazar	
30 de noviembre de 1966	Alarmante Evasión en Impuesto de Renta	Denuncia el jefe de impuestos Rafael Isaza González a la Cámara: De 2.290 millones en que se calculó el producto del impuesto de renta para ese año, sólo será posible recaudar 1.900.
5 de octubre de 1967	Denuncias sobre Fraudes al Fisco Hizo Anoche el Presidente Lleras	Enérgica defensa del decreto legislativo 1366. Dos etapas para la reforma tributaria: una de emergencia para mejorar rentas y otra de revisión de todo el sistema tributario. El presidente advierte a evasores que si quieren un debate público sobre el alcance de las medidas se hará en el Congreso y en las plazas públicas y con nombres propios.

Tabla 1. Aversión a la Tributación (1952-1992):
Algunas Notas de Prensa (continuación)

Fecha	Titular	Extracto de la nota o información básica
5 de julio de 1969	Críticas a Informe Musgrave	“El informe rendido por la Misión Musgrave es inadaptable a las condiciones actuales del país, además de que sólo se reduce a recomendar un aumento general e indiscriminado de impuestos”. XXV Congreso Nacional de Fenalco.
2 de septiembre de 1972	Respaldo Total a Reforma Fiscal en las Sociedades	Elevación de la base que permite el beneficio de exenciones por dividendos. Aumento del valor de las exenciones. Eliminación del impuesto al exceso de utilidades. Proyecto presentado por Ministro de Hacienda Rodrigo Llorente. Jaime Michelsen Uribe, presidente del Banco de Colombia y del Grupo Grancolombiano afirmó que “el proyecto puede constituir un vigoroso aliciente para la formación de ahorro y su canalización hacia el desarrollo industrial”. Luis Prieto Ocampo, presidente de la ANDI: “Creo que este es uno de los mejores proyectos del gobierno”.
5 de septiembre de 1972	Andi Presenta Plan de Reforma Fiscal	Aunque celebró la apertura hacia el alivio fiscal, Prieto Ocampo declaró “saludamos complacidos la iniciativa del Gobierno, pero la consideramos insuficiente, seguiremos insistiendo ante el Congreso Nacional para buscar nuevos incentivos y alivios”. Propone que se considere como renta exenta hasta el 20% de las utilidades líquidas de una compañía que invierta en activos fijos cada año.
5 de septiembre de 1972	Acopi rechaza reforma fiscal en Sociedades	Rechaza que el estímulo se conceda exclusivamente a las sociedades anónimas.
19 de noviembre de 1975	Sí Habrá Rebaja de Impuestos	Ministro Rodrigo Botero: alivio fiscal. Autorización a los ganaderos para que paguen la tercera parte del impuesto a la renta con nuevas acciones de la clase A emitidas por ellas a nombre del gobierno. El ministro de Hacienda explicó que el proyecto de alivio fiscal significa menores ingresos tributarios para 1975, por 1495 millones de pesos; para 1976, 2700 millones de pesos, y para 1977, 4.000 millones de pesos”.

Tabla 1. Aversión a la Tributación (1952-1992):
Algunas Notas de Prensa (continuación)

Fecha	Titular	Extracto de la nota o información básica
El Tiempo 14 de Noviembre de 1976	Denuncian Millo- naria Evasión Tri- butaria	Enrique Low Murtra Exdirector de Impues- tos: "Es injusto que pague menos el que más puede reclamar".
29 de noviembre de 1976	Evasión tributaria	Denuncia del Ex director de impuestos, Gui- llermo Perry.
26 de diciembre de 1982	Preparan Severo Estatuto contra Evasión Fiscal	
31 de diciembre de 1982	Guerra a Evasión Tributaria	Decreto 3065 Amnistía cambiaria para dólares ocultos
22 de octubre de 1986	Gran Debate por la Reforma Tri- butaria	El exministro de Hacienda Joaquín Vallejo Arbeláez dijo que el proyecto "está inspira- do en la reciente reforma tributaria del presidente Ronald Reagan de los Estados Unidos, que logró darle un vigoroso impulso a la economía de esa nación"
4 de diciembre de 1986	Aguda Polémica en Torno de la Reforma Tributa- ria"	"Criterios Liberales sobre la Reforma Tri- butaria" Críticas de Hernando Agudelo Villa: "La reforma se inspira fundamentalmente en la última ley tributaria norteamericana. Aunque va más allá en el propósito de re- ducir tarifas, exenciones y deducciones. No es Neutra ni redistributiva...Además se orienta a recortar las posibilidades de inter- vención del Estado a someter a tributación excesiva a las empresas públicas... no tiene en cuenta la magnitud del déficit fiscal que confronta el Estado... El faltante del presu- puesto para 1987 es de 250 mil millones de pesos, aproximadamente; y el gobierno propone para financiarlo nuevos cupos de endeudamiento interno y externo, cuando lo aconsejable sería mejorar los ingresos del Estado... No es cierto que la carga tributaria en Colombia sea excesiva; y hay mucho por hacer para menorar los ingresos del Estado

Tabla 1. Aversión a la Tributación (1952-1992):
Algunas Notas de Prensa (continuación)

Fecha	Titular	Extracto de la nota o información básica
19 de noviembre de 1992	Me Sostengo en que Hay Evasión de Impuestos	Ministro de Hacienda Rudolf Hommes estimó en 71 mil millones lo que ha dejado de percibir el fisco por los esguinces de los contribuyentes. Debate con Bavaria.

Fuente: Elaboración propia con base en diario *El Tiempo*.

Referencias

Bibliográficas

- Arévalo, Decsi – Rodríguez, Óscar, 2001, *Gremios, Reformas Tributarias y Administración de Impuestos en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Camacho, Álvaro, 2001, “Democracia, Exclusión Social y Construcción de lo Público en Colombia”, en: *Nueva Sociedad* 171, enero-febrero, pp. 18-33.
- Centeno, Miguel Ángel, 2002, *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*, The Pennsylvania State University Press.
- Garay, Luis Jorge, 2003, “En Torno a la Economía Política de la Exclusión Social en Colombia”, en: *Revista de Economía Institucional*, Vol. 5, No. 8, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, primer semestre, pp. 15-31.
- Giraldo Giraldo, César, 2006, “Economía Pública y Manejo Fiscal”, en: M. E. Cárdenas y R. Bonilla (eds.), *Políticas Públicas para Colombia*, Bogotá: Cerec, Fescol, pp. 137-160.
- González, Jorge Iván, 2006, “Ni Economía de Guerra ni Economía de Bienestar”, en: C. Borrero – N. Paredes (eds.), *Deshacer el Embrujo: Alternativas a las Políticas del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pp. 33-38.
- González, Jorge Iván, 2008, “La Revolución Liberal ni Siquiera Ha Llegado a Colombia”, en: J. F. Ocampo (ed.), *Historia de las Ideas Políticas en Colombia*, Bogotá, Universidad Javeriana, Taurus, pp. 377-377-406.
- Guillén Martínez, Fernando, 1973, *El Poder Político en Colombia*, Bogotá: Booket [2008].
- Kalmanovitz, Salomón, 1988, “Economía de la Violencia”, en: *Revista Foro* No. 6, junio, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, pp. 13-24.
- Kalmanovitz, Salomón – López Enciso, Enrique, 2006, *La Agricultura Colombiana en el Siglo XX*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Mann, Michael, 2006, “El Poder Autónomo del Estado: Sus Orígenes, Mecanismos y Resultados”, en: *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, No. 5, noviembre, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, pp. 1-43.
- Misas Arango, Gabriel, 2002, *La Ruptura de los Noventa: Del Gradualismo al Colapso*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Otero, Silvia – Barrera, Víctor, 2009, “Agroingreso Seguro. Una Nueva Versión del Conflicto entre el Hacha y el Papel Sellado”, en: *Cien Días vistos por CINEP* No. 68, <http://www.cinep.org.co/node/786>

- Palacios, Marco, 1999, "Agenda para la Democracia y Negociación con las Guerrillas", en: F. Leal Buitrago (ed.) *Los Laberintos de la Guerra*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, Universidad de los Andes, pp. 59-107.
- Palacios, Marco, 2003, *Entre la Legitimidad y la Violencia. Colombia 1875-1994*. 2da. ed., Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Pécaut, Daniel, 2006, *Crónica de Cuatro Décadas de Política Colombiana*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Perry, Guillermo – Arias, Omar – López, J. Humberto, et al., 2006, *Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos*, Bogotá: Banco Mundial, Mayol Ediciones, trad. R. Suárez.
- Poulantzas, Nicos, 1968, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, México D.F.: Siglo XXI Editores, trad. F.M. Torner, [1970].
- Puyana, Alicia, 2011, "La Economía Política del Petróleo. Consideraciones a los Sesenta Años de la Creación de Ecopetrol", mimeo.
- Tilly, Charles, 1985, "War Making and State Making as Organized Crime", en: Evans, P. Rueschemeyer, D. –Skocpol, T., *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, pp. 169-191.
- Tilly, Charles, 1990, *Coercion, Capital, and European States AD 990-1992*, Blackwell Publishing [1992]
- Uribe López, Mauricio, 2009, "El Veto de las Élites Rurales a la Redistribución de la Tierra en Colombia", en: *Economía Institucional*, Vol. 11, No. 21, segundo semestre de 2009, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 93-106.
- Urrutia, Miguel, 1991, "On the Absence of Economic Populism in Colombia", en: Dornbusch, R. –Edwards, S. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, The Chicago University Press, pp. 369-391

Fuentes documentales

- Banco de la República, 2010, *Regla Fiscal para Colombia*, 7 de julio de 2010, http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/otros/regla_fiscal_2010.pdf
- Departamento Nacional de Planeación DNP, 1998, *Estadísticas Históricas de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Carrasquilla, Alberto, 2006, "Proyecto de Ley por Medio del Cual se sustituye el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Exposición de Motivos", <http://actualicese.com/editorial/recopilaciones/ReformaTributaria/2006/Presentacion21-07-2006/EXPOMOTIVOS-FINAL.pdf>

Ley 939 de 2004 “Por medio de la cual se subsanan los vicios de procedimiento en que incurrió el trámite de la ley 818 de 2003 y se estimula la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en motores diesel y se dictan otras disposiciones” Diario Oficial No. 45.778 de 31 de diciembre de 2004.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006, Marco Fiscal de Mediano Plazo, <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/politicafiscal/informacionfiscal/marcofiscalmedianoplazo/MFMP%202006.pdf>

Musgrave, Richard, 1969, *Propuesta de una Reforma Fiscal para Colombia. Informe Final y Documentos de Trabajo de la Comisión de Reforma Tributaria*, Tomo I, Ediciones del Banco de la República, trad. M. Urrutia, 1974.

Fuentes hemerográficas

Diario *El Tiempo*, hemeroteca del Banco de la República y archivos microfilmados de la Biblioteca Luis Ángel Arango de Bogotá.

Diario *El Espectador*, archivos microfilmados de la Biblioteca Luis Ángel Arango de Bogotá.

Diario *Portafolio*, archivo digital <http://www.portafolio.co/>

Revista Semana, archivo digital <http://www.semana.com/>

Entrevistas

Alfredo Molano Bravo. Sociólogo y escritor, Bogotá, 18 de agosto de 2010

Jorge Mejía Martínez. Secretario de Gobierno de Antioquia (2004-2007), Medellín, 10 de junio de 2010