

<http://dx.doi.org/10.18232/20073496.1335>

Artículos

Avances y retos en la investigación en historia fiscal de Colombia sobre el siglo xx

Advances and Challenges in research in Colombia's fiscal history of the twentieth century

Ángela M. Rojas¹, *  0000-0003-3675-240X

¹ Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

* Correspondencia: amilena.rojas@udea.edu.co

Resumen. Este artículo ofrece un balance historiográfico de la historia fiscal de Colombia en el siglo xx. La metodología delimita el campo de la historia fiscal y se concentra en investigaciones publicadas desde 1970 hasta 2018. Como resultado, se seleccionan 45 obras, analizadas desde una mirada de comunidades científicas, la cual destaca las preguntas o planteamientos de los autores en el marco de su contexto histórico, así como de sus principales hallazgos. Asimismo, identifica el enfoque teórico más destacado y el tema principal. En el análisis de contenidos, las obras fueron agrupadas en seis ejes temáticos: estudios sobre la primera mitad del siglo xx, tributación, política fiscal, deuda pública, regulación e instituciones fiscales y pensamiento fiscal. En cada eje se ofrece un breve balance que permite identificar áreas problemáticas en esta literatura y señalar algunas rutas para la investigación futura.

Palabras clave: historiografía; historia fiscal; economía pública; política fiscal.

Abstract. This article provides a historiographical assessment of Colombia's fiscal history on the twentieth century. The methodology defines the field of fiscal history and concentrates on research published from 1970 to 2018. As a result, 45 works are selected, analyzed from a perspective of scientific communities,

CÓMO CITAR: Rojas, Á. (2023). Avances y retos en la investigación en historia fiscal de Colombia sobre el siglo xx. *América Latina en la Historia Económica*, 30(2), 1-26. DOI: [10.18232/20073496.1335](https://doi.org/10.18232/20073496.1335)



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

which highlights the questions or statements of the authors, framed in their historical context, as well as their main findings. Likewise, it identifies their most influential theoretical approach and main theme. In the content analysis, the works were grouped in six thematic axes: studies on the first half of the twentieth century, taxation, fiscal policy, public debt, regulation and fiscal institutions and fiscal thought. In each axis, a brief balance is offered which finally allows to identify problematic areas in this literature and point out some paths for future research.

Key words: Historiographical; fiscal history; public economics; fiscal policy.

JEL: N16; N46; N96.

Recibido: 29 de septiembre de 2021.

Aceptado: 18 de mayo de 2022.

Publicado: 22 de marzo de 2023.

INTRODUCCIÓN

La historia fiscal es el mejor lugar para conocer la historia moderna de una nación narrada desde la construcción real del Estado, las dinámicas de la economía y las múltiples relaciones entre los grupos sociales que la conforman. Esta no sólo refleja las realidades materiales a las que se enfrentan gobernantes y gobernados, sino también los acuerdos y conflictos sociales que dejan sus huellas en la arquitectura institucional del Estado. En otras palabras, la historia fiscal ofrece elementos centrales para comprender la naturaleza del Estado y los vínculos entre la sociedad económica y la sociedad política. Pese a su gran potencial, la complejidad de este objeto de estudio necesariamente convoca una mirada interdisciplinaria, que además enfrenta las exigencias técnicas requeridas para discernir y navegar por las cuentas y la legislación fiscal de un país en cierta época.

El desarrollo de la historia fiscal en Colombia ha sido lento en comparación con la historia monetaria, bancaria o del comercio exterior. En un balance de obras sobre historia económica de Colombia, Meisel (2007) reconoce que la historia fiscal ha sido un campo con escasa bibliografía. La pobreza fiscal y las complicaciones administrativas del Nuevo Reino de Granada, heredados en gran parte por la Colombia del siglo XIX y XX podrían explicar el menor entusiasmo de los investigadores por entrar en esta área de la historia económica. Sin embargo, la persistencia de los problemas fiscales y su centralidad, por un lado, y las contribuciones en las últimas dos décadas de historiadores y economistas, por otro lado, han motivado el interés del público y la producción académica en este campo. ¿Qué tanto sabemos sobre la historia fiscal de Colombia? ¿Qué se ha logrado y cómo? Este artículo tiene como objetivo responder estas preguntas con base en la producción académica sobre el siglo XX, ya que sobre este periodo aún no existe una historiografía completa y actualizada que sea referente para la investigación venidera. Los artículos más cercanos son la revisión parcial de Rodríguez (1996) y Arévalo y Rodríguez (2001).

Este artículo contiene dos secciones además de esta introducción. La primera presenta la metodología, en donde se delimita el campo de la historia fiscal y se ofrecen los criterios para la selección, clasificación y análisis de las obras incluidas. La segunda presenta el análisis de estas últimas, dividido en seis grupos: estudios sobre la primera mitad del siglo XX, tributación, política fiscal, deuda pública, regulación e instituciones fiscales y pensamiento fiscal. En las consideraciones finales se brinda una visión de conjunto y señalan algunas rutas para la investigación futura.

METODOLOGÍA

El análisis historiográfico reflexiona sobre la producción escrita acerca de temas históricos, es decir, sobre la historia de los modos de investigar y escribir la historia (Aróstegui, 1995). Se indaga sobre la construcción del discurso histórico mediante la contextualización social e intelectual de las obras y sus autores situados en un nicho de literatura académica, con lo cual se establecen aspectos fundamentales de las obras, tales como la evidencia histórica utilizada, los métodos, los enfoques teóricos y debates, para apreciarlos en su conjunto y valorar su evolución. Historiografías en el ámbito colombiano como las de Bejarano (1994) y Tovar (1994) son referentes en la aplicación y alcance de este método. De la misma forma en que Bejarano (1994) delimita el campo de la historia económica para su análisis, aquí se hace lo propio con la historia fiscal.

El campo de la historia fiscal

¿Qué estudia la historia fiscal? Aborda aspectos y fenómenos propios de la hacienda pública, la economía política asociada y la política fiscal en perspectiva histórica. De esta forma, conjuga tres campos de estudios, separada o conjuntamente, e introduce la dimensión histórica. Veamos cada uno según su orden de aparición.

La hacienda pública refiere a los recursos económicos del Estado (ingresos, gastos, inversión, ahorro, deuda) y su administración pública (por ejemplo, el presupuesto, la regulación, la burocracia, etc.), siendo “finanzas públicas” su sinónimo más moderno. Refiere también a un campo de estudios, típicamente desarrollado por estadistas y abogados, y que emerge en el siglo XVIII con el ordenamiento de las finanzas públicas de los Estados-nación europeos. Comprende enfoques como la hacienda pública liberal (o clásica) y la hacienda pública funcional.¹ Por su parte, *la economía política* refiere a la investigación sistemática de las leyes de la producción, la distribución y el consumo, así como del fenómeno de la riqueza; esta señala el origen de la economía como disciplina bajo la concepción liberal de los economistas clásicos y la crítica de Marx. Más adelante, los economistas neoclásicos definen la economía, tal cual, como la ciencia positiva que se ocupa de la elección y asignación de recursos escasos (Groenewegen, 2018). Por último, *la política fiscal* es el conjunto de decisiones y objetivos que sigue un gobierno sobre sus finanzas públicas. Es una herramienta de política económica, orientada por diferentes teorías macroeconómicas. La macroeconomía es un área de estudios de la economía, estructurada formalmente después de la Gran Depresión de 1929, con enfoques como el neoclásico, el keynesiano y sus derivados.²

La perspectiva histórica que introduce la historia fiscal puede darse a partir de análisis del largo plazo o análisis densos. Por largo plazo se entiende el lapso necesario para que variables como el stock de capital, la tecnología o la estructura económica se modifiquen. Un análisis de larga duración en el sentido propuesto por la Escuela de los *Annales*, que abarca procesos de cambios sociales que toman siglos, es compatible con esta noción. El análisis denso se interpreta en el sentido propuesto por Granovetter (2003), en donde el fenómeno económico, en este caso el fiscal, se estudia en un contexto que supera lo económico para establecer las relaciones de interdependencia

¹ Aquí yace el origen del derecho fiscal que incluye el derecho tributario, el derecho presupuestal y el control fiscal en sus fundamentos jurídicos. Se enmarca en el derecho público y económico.

² Sobre estos enfoques véase White (2015). Hernández (2014, cap. 1) ofrece un análisis evolutivo de las teorías y enfoques sobre la tributación.

política, cultural y de incrustación social. Bajo este análisis, la hacienda pública y sus manejos reflejan la economía política, a partir de la cual se estructuran arreglos institucionales básicos para el funcionamiento de la sociedad.

Alternativamente podría definirse la historia fiscal como una rama de la historia económica, cuyo objeto son los recursos económicos del Estado y su manejo a través del tiempo y en el espacio nacional. Una ventaja de la primera delimitación es que destaca el carácter interdisciplinar del campo, que incluye no sólo la historia y la economía, sino también al derecho. Por esta razón, la historia fiscal combina métodos tales como los históricos, económicos, jurídicos y sociológicos. Debe anotarse que, a menudo, es un campo exigente en conocimientos técnicos, debido a que requiere instrucción en regulación fiscal, administración pública y medición económica.

Criterios de selección y análisis

El punto de partida es la producción académica realizada a partir de la década de 1970, cuando el sistema universitario colombiano se expande y consolida, dando lugar a las primeras generaciones de economistas e historiadores profesionales. Esto implica que las obras producidas antes de 1970, como las de José María Rivas Groot, Clímaco Calderón, Esteban Jaramillo o Abel Cruz Santos, entre otros tratadistas clásicos de la hacienda pública, no se incluyen en este balance.

En la selección se priorizan los trabajos de investigación y se dejan de lado los manuales de texto y los artículos de divulgación en temas fiscales publicados en revistas como *El Boletín Cultural y Bibliográfico* (Banco de la República) y *Economía Colombiana* (Contraloría General de la República). No obstante, debe advertirse que en esta última pueden encontrarse algunos artículos de investigación con alto valor académico, que no fueron nuevamente publicados en otros medios, y que podrían ser incluidos en un balance como este.

Se excluyen además los análisis teóricos o de coyuntura y los ensayos. De acuerdo con su calidad e importancia, algunos de estos documentos se convertirán en fuentes de investigación para la historia fiscal sobre el siglo xx. Los diagnósticos y recomendaciones, elaborados desde la política y el derecho fiscal, como son los planes de desarrollo o los informes de las misiones internacionales de finanzas públicas, son fuentes documentales que no deben confundirse con la producción académica en historia fiscal.

Las referencias incluidas en esta revisión provienen de búsquedas por palabra clave en los catálogos en línea de acceso público (*online public access catalog, OPAC*) de la Universidad de Antioquia y de la Biblioteca Luis Ángel Arango. Es justo advertir que se incluyeron aquellas tesis de posgrado allí indexadas. Otra fuente fueron las bibliografías de libros recientes en historia fiscal como son Hernández (2014) y Junguito y Rincón (2007). También se consultaron artículos en revistas colombianas con interés en la historia económica: *Historia Crítica, Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, Anuario de Historia Regional y de las Fronteras, Cuadernos de Economía, Desarrollo y Sociedad*. En el caso de documentos similares de un mismo autor publicados en diferentes formatos (documento de trabajo, artículo), se privilegió la publicación más reciente para eliminar registros dobles.

El análisis sobre las obras se guía por un enfoque de comunidades científicas, en donde se destacan las preguntas o planteamientos, enmarcados en su contexto histórico, intelectual y profesional. Sobre los aspectos metodológicos, se ubica el enfoque teórico más destacado de la obra y el tema principal, entre otros aspectos, para finalmente destacar los principales hallazgos y, cuando es posible, las conexiones con otras obras.

En cuanto a los autores, se caracterizó solamente el autor principal en el caso de múltiple autoría, se registró su pregrado y los cargos desempeñados (funcionario público, docente-investigador o ambos) con información de sus páginas de internet oficiales o las organizaciones de afiliación (universidades, gobierno, etc.).

Para abordar las influencias teóricas presentes en las obras se utilizaron siete enfoques: marxista, cepalino (o dependientista), keynesiano, neoclásico, neoinstitucional, otros enfoques desde las ciencias sociales, y sin enfoque. Los primeros cinco están definidos por escuelas de pensamiento en economía, en tanto que la categoría de otros enfoques incluye influencias teóricas provenientes de la historia, la ciencia política, o la administración pública (por ejemplo, la escuela de la regulación, el análisis histórico comparativo). La categoría sin enfoque corresponde a una tendencia descriptiva y sin matices teóricos fuertes orientada a un público general. Es importante subrayar que al clasificar un estudio no se está afirmando que este, o su autor, es típico de cierto enfoque; más bien, que posee una influencia teórica reconocible por el uso afirmativo de categorías conceptuales y referentes bibliográficos propios de este. Tampoco se excluye la posibilidad de coexistencia entre enfoques.³

Con estos criterios se seleccionaron 45 obras, de las cuales 40 % (18) corresponden a libros, 42 % (19) a capítulos de libros o artículos, 9 % (cuatro) a documentos o informes y 9 % (cuatro) a tesis.

ANÁLISIS DE LAS OBRAS

El despegue en la producción académica en historia fiscal colombiana sobre el siglo xx tuvo lugar en la década de 1980, cuando la producción en historia económica en Colombia alcanza un punto de auge y madurez. La influencia cepalina y keynesiana existió durante las décadas de 1980 y 1990, reemplazada en las décadas de 2000 y 2010 por la neoclásica y neoinstitucional (véase cuadro 1). Sin embargo, las investigaciones con otros enfoques de las ciencias sociales ocupan un lugar importante, 40 % del total, lo que indica mayor uso de diversas herramientas conceptuales. Del total de obras, 33 (73 %) fueron realizadas por autores con formación universitaria en economía, cinco (11 %) por autores con pregrado en historia y siete (16 %) por autores con formación en derecho, ciencia política y filosofía. En cuanto a los cargos profesionales, 19 autores son investigadores universitarios (42 %), cuatro son funcionarios públicos (9 %) y 22 han ocupado ambas posiciones (49 %), lo que da una idea sobre las motivaciones y el acceso a la información que la doble posición puede movilizar. El 73 % de las obras combinan métodos cualitativos y cuantitativos, todas utilizan fuentes primarias, y 55 % (25) aportan series estadísticas.

El análisis de contenidos se apoyó en la identificación del tema principal de la obra, es decir, de aquel objeto de estudio que define gran parte de su eje argumental, al reconocer que algunas de ellas pueden abordar varios temas, por ejemplo, la tributación y la política fiscal. Por esta razón, estos seis grandes ejes temáticos deben verse como una herramienta para agrupar las obras y facilitar su examen, en lugar de verse como rígidos encasillamientos (véase cuadro 2).

³ Una explicación sobre los enfoques y sus categorías se ofrece en Rojas et al. (2019).

CUADRO 1. OBRAS EN HISTORIA FISCAL SOBRE EL SIGLO XX SEGÚN EL ENFOQUE TEÓRICO Y LA DÉCADA DE PUBLICACIÓN

<i>Enfoque/década</i>	1970	1980	1990	2000	2010	Total	Porcentaje
Marxista	1	0	0	0	0	1	2.2
Cepalino	0	2	2	0	0	4	8.9
Keynesiano	0	3	0	0	0	3	6.7
Neoclásico	1	2	1	3	1	8	17.8
Neoinstitucional	0	0	1	1	2	4	8.9
Otros ^a	0	2	3	5	8	18	40
Sin	0	2	2	3	0	7	15.6
Total	2	11	9	12	11	45	100

Nota: ^a enfoques teóricos o conceptuales provenientes de la economía heterodoxa, la historia, la ciencia política y la administración pública.

Fuente: elaboración propia.

Estudios sobre la primera mitad del siglo xx

La década de 1920 experimenta la llamada *prosperidad al debe* y las reformas Kemmerer, lo que marca un periodo de intensa modernización y organización del Estado. Es a su vez, la etapa de mayor crecimiento del producto interno bruto, 5.4 % para 1905-1924, seguido de cerca por el crecimiento en la edad dorada del capitalismo (1950-1975) con 4.94 % (Urrutia y Posada, 2007, p. 11). Los análisis sobre esta época se agrupan en dos líneas. La primera se ocupa de la modernización del Estado y de la política fiscal, incluidos sus antecedentes (Patiño, 1981; Tovar, 1984; Bernal, 1984; Montenegro, 1984; Soto, 1985; Díaz, 1997). La segunda, adicionalmente aborda aspectos de economía política y se conecta con la historia financiera global (Drake, 1989; Sánchez y Bedoya, 2017; Grandi, 2018). A continuación, se comentan las obras más influyentes y novedosas.

La primera obra la aporta el abogado y jurista Patiño (1981), *La prospectiva al debe y la gran crisis 1925-1935*, con la cual presenta los hechos económicos, fiscales y monetarios asociados al auge y crisis económica. La influencia del pensamiento keynesiano se encuentra presente en un escrito rico en hechos y que carece de introducción y conclusiones. Unos años más tarde aparece *La intervención económica del Estado en Colombia, 1914-1936*, por el historiador Tovar (1984), quien indaga por la expansión del Estado (o estatización) en la sociedad a través de sus relaciones con la economía. Según su hipótesis, el Estado desempeñó una función activa en el proceso de modernización capitalista que le llevó a promover el desarrollo y a extender su intervención económica tanto directa (regulación) como indirectamente (producción estatal de bienes y servicios y régimen fiscal). Encuentra que esta intervención es un proceso que se inicia con mucha anticipación al establecimiento de la república liberal.

CUADRO 2. OBRAS EN HISTORIA FISCAL SOBRE EL SIGLO XX SEGÚN SU EJE TEMÁTICO Y ENFOQUE TEÓRICO

<i>Eje temático</i>	<i>Dependentista/</i>						<i>Otros^a</i>	<i>Sin Total</i>	<i>Porcentaje</i>
	<i>Marxista</i>	<i>cepalino</i>	<i>Keynesiano</i>	<i>Neoclásico</i>	<i>Neoinstitucional</i>	<i>Sin</i>			
Primera mitad del siglo xx	0	1	2	0	0	5	1	9	20
Tributación	0	0	1	2	2	5	1	11	24.4
Política fiscal	1	2	0	4	1	1	0	9	20
Deuda pública	0	1	0	1	0	3	0	5	11.1
Regulación e instituciones	0	0	1	0	1	4	3	9	20
Pensamiento fiscal	0	0	0	0	0	0	2	2	4.4
Total	1	4	4	7	4	18	7	45	100

Nota: ^a enfoques teóricos o conceptuales provenientes de la economía heterodoxa, la historia, la ciencia política y la administración pública.
Fuente: elaboración propia.

Para Tovar Zambrano, la gran crisis de 1929 es un proceso significativo para profundizar el fortalecimiento de la intervención estatal, mediante reformas fiscales y constitucionales del primer gobierno de López Pumarejo (1934-1938). Previamente, bajo los gobiernos conservadores se privilegió la acumulación privada y se relegó la legitimación (ausencia de legislación y gasto social). En cuanto a la capacidad fiscal, el Estado dependía de los ingresos de aduana y de los empréstitos externos (modelo de desarrollo hacia afuera que crea dependencia financiera del exterior) y al mismo tiempo se le exigía que interviniera para promover la economía interior en la industrialización y sus mercados (modelo de desarrollo hacia adentro). Estos dos modelos entran en contradicción, lo que se manifiesta cuando hay crisis externas, ante lo cual se recurre a las reformas fiscales (por ejemplo, la reforma tributaria de 1935) para movilizar recursos internos.

El economista Bernal (1984), con “Las finanzas del sector público central en los años veinte y treinta en Colombia”, tiene como objetivo estudiar la evolución de la política tributaria, el manejo de la deuda pública, la orientación del gasto público, la importancia y el tamaño económico relativo del sector público central para, finalmente, hacer una recapitulación general sobre el manejo de la política fiscal y su impacto macroeconómico. Basado en ideas keynesianas, encuentra que de 1924 a 1932 el gasto fiscal fue procíclico, pero la recesión de 1932 lleva a la aplicación de políticas contracíclicas que logran estimular la demanda agregada y superar la crisis. Para Bernal Ramírez existe un resultado contradictorio en la tendencia del tamaño de la nación: si se miran indicadores de ingresos corrientes e impuestos, su importancia es creciente a lo largo del periodo 1925-1938, pero cuando se examinan los indicadores de gasto público, en especial el social, este es decreciente.

Por su parte el economista Montenegro (1984), en “La política arancelaria en la primera fase de la industrialización, 1910-1945”, analiza la relación entre el sector exportador y las finanzas públicas. En concreto, Montenegro examina la participación de las aduanas en los ingresos fiscales del Estado y el origen de la tributación directa y la evolución de la política arancelaria con énfasis en las reformas de 1913 y 1931, entre otros, para el sector textil. De este modo, desmiente el carácter proteccionista de esta política durante la segunda mitad de los años treinta debido a la dependencia del fisco colombiano de los ingresos de aduanas. Solo cuando el Estado contó con una base fiscal alternativa, compuesta por la tributación directa desde la década de 1930, fue posible utilizar los aranceles como un instrumento regulador del comercio exterior. El trabajo de Montenegro (1984) es parte de Ocampo y Montenegro (1984), *Crisis mundial, protección e industrialización: ensayos de historia económica colombiana*, de orientación cepalina, en donde se destaca la función de las crisis mundiales en la acción estatal (en particular del proteccionismo).

Al introducir la perspectiva política e internacional, se encuentra la contribución de Drake (1989), *The money doctor in the Andes: the Kemmerer Missions, 1923-1933*, donde se pregunta sobre el impacto de las misiones Kemmerer y la influencia estadounidense en los gobiernos y grupos de interés dentro de los países andinos. Kemmerer lideró profundas reformas en los sistemas monetarios, bancarios y fiscales de Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú, entre otros. Drake, politólogo estadounidense, se basa en la economía política internacional en perspectiva comparada y los métodos históricos. Drake destaca que las recomendaciones principales de la misión fueron adoptadas por las legislaturas locales sin debate ni modificaciones; fue un proceso de modernización política que creó nuevas instituciones y agencias estatales que contribuyeron a la expansión del gobierno central como agente de desarrollo. Las reformas atraerían capital extranjero y controlarían la inflación, por lo cual obtuvieron el apoyo de sectores tan diversos como los sindicatos y los

terratinentes. Cuando la depresión se profundizó, las políticas de Kemmerer resultaron contraproducentes y el frágil consenso que las había instalado se desmoronó. Aún, las reformas políticas y administrativas perduraron con consecuencias de largo alcance.

Finalmente, el artículo de la historiadora Grandi (2018), “Elites, modernización y redes de negocio transnacional en Colombia (1920-1935)”, mediante el análisis de relaciones transaccionales entre actores locales y globales, establece la influencia de las elites económicas colombianas sobre la política de endeudamiento externo. Encuentra que los lazos estrechos entre elites colombianas y el gobierno de Estados Unidos, convierte el crédito internacional en un recurso de la política local y nacional colombiana, al tiempo que prepara el terreno para la entrada de los programas de desarrollo económico financiados por las agencias internacionales en el país después de 1950.

En suma, una gran parte de estas obras se elabora en la década de 1980 alrededor de las reformas liberales y de Kemmerer en las décadas de 1920 y 1930, al inicio con influencia keynesiana y perspectiva macroeconómica, fundamentada en el uso de archivos documentales nacionales. Los debates planteados por los autores se encargan de revisar las historias políticas tradicionales y de revelar las dinámicas fiscales subyacentes a las medidas económicas de los gobiernos de la época. Ofrecen interpretaciones críticas sobre la intensidad de las transformaciones en este periodo y las contradicciones en la modernización del Estado. Posteriormente, nuevos autores incursionan en el análisis de economía política internacional e historia financiera global para ofrecer un panorama más amplio sobre dicha modernización y su íntima conexión con el sistema capitalista, en particular con Estados Unidos.

Tributación

La tributación representa uno de los ejes temáticos más activo, con once obras, lo que refleja la constante presencia de episodios de reformas tributarias a lo largo del siglo. Se presentan en tres grupos: las investigaciones que estudian fenómenos tributarios hasta 1990 (Manrique, 1976; Marrero, 1985; Perry y Cárdenas, 1986; López, 1996; Arévalo y Rodríguez, 2001) aquellas que trascienden su estudio después de 1991 e incorporan el cambio constitucional (González y Calderón, 2002; Olivera et al., 2010; Castañeda, 2013; Hernández, 2014), y los análisis sobre tributación local (Corso, 1998; Jiménez, 2007). El activismo reformista en este frente es notable desde comienzos de siglo, pero aumenta luego de 1991 cuando se realiza una reforma cada dos años en promedio (Junguito y Rincón, 2007). Lo anterior es, en parte, el resultado de la nueva independencia del banco central y la imposibilidad del ejecutivo para sancionar estas reformas vía facultades extraordinarias.

En *Las reformas tributarias en Colombia: 1886-1974*, Manrique (1976), bajo la influencia de teóricos como Musgrave y Phelps, examina la evolución del sistema tributario y sus efectos fiscales y económicos. Toma como referencia los cambios más importantes incorporados por las reformas tributarias: tipo y número de impuestos, base impositiva, estructura tarifaria y sistema de administración fiscal. Encuentra que la modernización del sistema tributario desde 1930 se ha concentrado solo en el ámbito nacional y en el impuesto a la renta, en tanto que nivel departamental y municipal existe un deterioro en la materia. Las reformas han sido sólo transitoriamente exitosas por fallos de diseño técnico e incapacidad del aparato administrativo; este impacto transitorio explica la baja elasticidad-ingreso del sistema impositivo en el largo plazo.

Perry y Cárdenas (1986), en *Diez años de reformas tributarias en Colombia*, se concentran en la reforma tributaria de 1974 y sus antecedentes, preguntándose sobre el carácter cíclico o anticíclico de la política fiscal, y la economía política de la reforma. Establecen la incidencia de los impuestos sobre diferentes grupos de contribuyentes, la distribución del ingreso y el recaudo. Destacan que las reformas para incrementar recaudos se acometieron, por lo general, en momentos de crisis fiscal en presencia de déficit comercial. Por el contrario, las reformas que redujeron recaudos se llevaron a cabo en momentos de gran abundancia de ingresos del Estado debido a bonanzas de comercio exterior. Lo anterior confirma la dependencia de las finanzas públicas del comercio exterior y la imposibilidad de aplicar manejos anticíclicos.⁴

Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia: 1860-1990, elaborada por López (1996), es una historia fiscal y tributaria dirigida a los funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. López Acero parte de la filosofía crítica de Jürgen Habermas, su concepto de racionalidad y el enfoque sobre la modernidad de Marshall Berman, para destacar la función central desempeñada por las finanzas públicas en la modernización económica y social del país. Busca mostrar los problemas más relevantes y destacar los efectos de las estrategias de política fiscal y tributaria implementadas en cada fase histórica del desarrollo colombiano: liberalismo, radicalismo y modernización (1860-1929), revolución en marcha y violencia (1930-1957), Frente Nacional y evasión tributaria (1958-1974) y marco de apertura (1975-1990). En adición, examina aspectos cognitivo-instrumentales como ético-morales de la cuestión fiscal y tributaria (por ejemplo, evasión y fraude, corrupción, ineficiencia). En el proceso de modernización sobresalen dos aspectos en tensión de la política fiscal y tributaria: *a*) la adopción de principios racionales y el fortalecimiento de las capacidades técnico-instrumentales, que promueven la participación ciudadana y la democracia, y *b*) los fenómenos de evasión y fraude que reducen la incidencia de la racionalización.

Los historiadores Arévalo y Rodríguez (2001), en *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia*, estudian la construcción del sistema fiscal y la administración tributaria en Colombia. Se presenta como un análisis de larga duración influenciado principalmente por la escuela de la regulación y, en menor grado, el neoinstitucionalismo. Para el siglo xx, Arévalo y Rodríguez hacen un seguimiento al recaudo tributario y las transformaciones institucionales asociadas a la Dirección de Impuestos y Aduanas desde 1931 hasta 1990; se preguntan sobre su configuración institucional y por la presión ejercida por los gremios, ya que su poder sobre el sistema tributario y la política económica está en relación directa con el régimen de acumulación dado por el modelo de sustitución de importaciones. También, estos autores destacan que en las décadas de 1950 y 1960 se observa un proceso de participación de gremios económicos y de clientelización del Estado que, junto con el bajo nivel técnico de los procesos de fiscalización, elevará la evasión. El empresariado agrícola, representado por la Sociedad de Agricultores de Colombia, no se incorpora al censo de contribuyentes, lo que evidencia la debilidad del Estado frente a este sector. Los gremios tradicionales –Fedecafé y Asociación Nacional de Industriales– buscaron formas de proteger sus sectores, por lo que no entablaron confrontaciones abiertas con la política tributaria; caso contrario sucede con la Federación Nacional de Comerciantes. Como resultado, el manejo tributario no sigue los principios de neutralidad y equidad, siendo el sector industrial y los

⁴ Véase reseña en Restrepo (1987).

asalariados los que más tributan, al tiempo que los impuestos indirectos empiezan de nuevo a cobrar importancia (aduanas). Un análisis sobre el impuesto sobre el valor agregado lo proporciona Marrero (1985).

Un análisis de economía política de las reformas tributarias, descentralización, ordenamiento presupuestal y pensional ocurridas después de la Constitución de 1991 lo ofrecen Olivera et al. (2010), en el artículo “*The political economy of fiscal reform in Latin America: The case of Colombia, 1986-2006*”. A partir de la literatura en economía política comparada y neoinstitucional, en este trabajo se identifican los actores más relevantes para el proceso de construcción de las reformas, el marco regulatorio y su contexto político y económico. Con esta caracterización, apoyada en documentos oficiales y entrevistas, se plantean varias hipótesis, entre ellas, que la fragmentación política y el poder limitado y unilateral del ejecutivo posterior a 1991 restringió el alcance de las reformas, especialmente en el frente tributario donde primó la consecución de ingresos públicos en el corto plazo sobre consideraciones de eficiencia y equidad. Concluyen que el limitado alcance de las reformas es una consecuencia de unos partidos políticos fragmentados y debilitados, y de un Congreso capturado por estrechos intereses económicos. No obstante, también se reconoce que estas reformas encontraron justificación en las crisis (política y económica) y en el auge económico del periodo.

El economista Hernández (2014), en *Economía política de la tributación en Colombia*, se pregunta: ¿por qué un Estado prefiere menos a más tributación? Construye un análisis sobre la brecha tributaria en Colombia, que es clasificado en otros enfoques. Su objeto de estudio es el origen, evolución y determinantes de la brecha impositiva internacional de Colombia, es decir, la distancia entre la presión tributaria doméstica e internacional. Establece que la baja presión tributaria y la inelasticidad ingreso del recaudo tributario en los países subdesarrollados obedecen a una aversión originaria en la sociedad política a los impuestos, que la conduce a combinar el financiamiento fiscal mediante impuestos con actividad empresarial, deuda y emisión. Asimismo, calcula que la presión fiscal durante el siglo xx aumentó en catorce puntos (de 4 % en 1915 a cerca de 18 % en el 2011), aún, en 2011 era inferior en 25 puntos porcentuales al promedio internacional. Isidro Hernández identifica etapas de aumento de la presión fiscal: las tres primeras décadas del siglo xx y el periodo 1953-1956 a través de la tributación directa, y desde la década de 1990 a través de la tributación indirecta. Como momentos o etapas de desaceleración de la presión fiscal, y aumento de la regresividad, están la reforma tributaria de 1960, los alivios impositivos y las exenciones para proteger al factor capital en esta misma década, los alivios tributarios de 1975 y 1979, y la reforma tributaria de 1982-1983.

Hernández (2014) coincide con Perry y Cárdenas (1986) en su apreciación sobre la renuncia de la sociedad a pagar impuestos cuando las circunstancias lo permiten, y con Olivera et al. (2010) para afirmar que son los choques negativos los encargados de hacer reaccionar a la sociedad y aumentar la presión fiscal. En contraste, Castañeda (2013) indica que la expansión del gasto social (educación y salud) en la década de 1990, y no las crisis económicas, generó una oportunidad para elevar la tributación indirecta. Todos estos autores concuerdan en que la inequidad del sistema tributario proviene de la captura del poder político por parte de los grupos de presión.

En el ámbito de la tributación local está Corso (1998), “El gravamen bananero: un caso de historia política en el departamento del Magdalena (1925-1930)”. En el contexto de las políticas económicas de la década de 1920 y la expansión económica del departamento, explica la dinámica de economía política en torno a este impuesto. Es así como estudia los mecanismos de presión para reducir su carga impositiva, empleados por los bananeros y la *United Fruit Company* en organismos

de poder local como la gobernación del Magdalena, el concejo municipal de Ciénaga, el Tribunal de lo Contencioso, entre otros, y su papel protagónico en prensa. Lo anterior le permite explicar por qué el impuesto es pactado por debajo de las aspiraciones iniciales, lesionando la capacidad de desarrollo económico de la región.

También se encuentra a Jiménez Rodríguez (2007), con *Impuestos locales en el presupuesto de Bogotá. 1886-1916*, una historia fiscal de Bogotá influenciada por la escuela de la regulación. Con una motivación inicial sobre la naturaleza de la cultura tributaria en Bogotá, los impuestos locales y las luchas asociadas al cobro, esta tesis estudia la estructura tributaria y la dinámica presupuestal de la ciudad. Jiménez Rodríguez muestra cómo el carácter de municipio especial (distrito capital) le permite a la ciudad captar rentas exclusivas de los departamentos y lograr cierta autonomía fiscal a partir de 1913. Durante casi todo el periodo, la ciudad registró déficit presupuestal y quedó sujeta a rentas inestables y al crédito, además, tuvo un ritmo lento de modernización comparada con otras ciudades a nivel mundial.

A partir de lo anterior, se registran varios libros de autor e investigaciones universitarias de gran calidad, elaboradas bajo la influencia de la teoría neoclásica y el keynesianismo, en donde las preguntas giran en torno a la eficiencia del sistema tributario y el gasto público, sus efectos distributivos y su relación con el ciclo económico, influenciado en gran medida por el comercio exterior. En respuesta a la complejidad del tema, en especial luego del cambio constitucional de 1991, los autores se nutren de diversos enfoques, entre ellos la economía política y el análisis neoinstitucional para advertir fenómenos de persistencia institucional y captura del Estado. Así, se combinan el examen estadístico y financiero de las series fiscales con el escrutinio de actores, grupos de interés y actividad legislativa. El diagnóstico sobre el estado de la tributación es convergente y podría ponerse en términos de la literatura sobre acción colectiva: existe una suerte de privatización de los impuestos directos, que evidencia la presencia de la tragedia de los bienes comunes representados en los recursos tributarios.

Política fiscal

Un contexto macroeconómico para este eje lo da el comportamiento del PIB por trabajador: entre 1932 y 1974 creció a un ritmo anual promedio de 2.74 %; a mediados de la década de 1970 este ritmo decae, alcanzando luego un mínimo de -2.2 % en 1982, y entre 1984 y 1998 su crecimiento promedio fue de 0.7 % (Grupo de Estudios de Crecimiento Económico Colombiano, 1999, p. 17). En términos del modelo de desarrollo económico, el primer periodo coincide con el modelo de sustitución de importaciones (MSI) durante el cual se da la industrialización colombiana, mientras que los años posteriores a 1974 corresponden a la transición y adopción del modelo de apertura económica. Durante el MSI, el déficit de gobierno nacional central se mantiene por debajo de 2 % del PIB, asciende a 3 % en la década de 1980, y alcanza niveles de 6 a 7 % a mediados de la década de 1990 (Junguito y Rincón, 2004). Una vez más, resulta útil agrupar las obras en aquellas que estudian la política fiscal hasta 1990 (Aguilar et al., 1978; Giraldo, 1994, 1996; Colmenares, 2011) y aquellas que van más allá de 1991 (Clavijo, 1998; Sánchez y Angulo, 1998; Junguito y Rincón, 2004; Avella, 2009; Perez-Reyna y Osorio-Rodríguez, 2018).

El estudio de Aguilar et al. (1978), *Tendencias históricas del gasto público en Colombia*, constituye un primer intento por consolidar bases de datos estadísticas de los ingresos y los gastos del Estado (1937-1976), debido a la diversidad de fuentes y metodologías de cálculo –Ministerio de Hacienda, Contraloría. En un segundo orden, los autores se plantean algunas hipótesis sobre las

principales tendencias de los gastos del Estado derivadas de teorías ortodoxas y marxistas sobre el crecimiento del sector público. Aunque no trabajan con profundidad las hipótesis, los autores plantean preguntas medulares sobre la política fiscal en un contexto moderno.⁵

En el libro *Estado y hacienda pública en Colombia (1934-1990)* el economista Giraldo (1994), bajo influencia cepalina, analiza el nacimiento, auge y ocaso del Estado interventor en Colombia. El libro avanza por periodos presidenciales, agrupados según el grado de intervencionismo aplicado, y destaca las herramientas fiscales dentro del MSI, así como cuestiones de economía política doméstica. Identifica que entre 1938 y 1950 los gremios se hicieron más partícipes del poder en el modelo intervencionista; esto se reorienta lentamente a partir de 1962, cuando se introducen ideas y discusiones sobre el liberalismo económico que finalmente se instala con el modelo de apertura económica.

Un complemento a la anterior obra está en el artículo “La política fiscal en el modelo de sustitución de importaciones”, donde Giraldo (1996), analiza la relación de la política fiscal con la acumulación de capital en América Latina durante la aplicación del MSI, vigente entre los años treinta y sesenta. Giraldo señala cómo en la década de 1920, previo a la crisis del modelo primario exportador, el déficit se consideraba pernicioso y causante de la bancarrota económica; concepción que la misión Kemmerer reafirmó en la región. Posteriormente el activismo fiscal del MSI, necesario para fomentar el desarrollo productivo nacional, elabora un discurso que justifica el déficit fiscal. En su conjunto, la región latinoamericana transitó hacia sociedades urbanas y laicas con cierto grado de industrialización y con una menor concentración del ingreso bajo el MSI. Sin embargo, en su última etapa este modelo impulsó un excesivo intervencionismo estatal en donde los controles de divisas y los subsidios fueron capturados por grupos de interés. En consecuencia, la economía rentista aumentó y la inversión productiva se desestimuló, concentrando el ingreso y limitando la expansión del mercado interno. Con la crisis del MSI, el déficit recuperó su carácter perverso bajo el paradigma del modelo de apertura económica, que establece la estabilidad macroeconómica, el balance fiscal y la buena reputación del Estado como acreedor internacional como sus principales baluartes.

Con métodos históricos e influencia del dependentismo, Colmenares (2011), en “El Banco Mundial y las políticas económicas en Colombia: desarrollismo, condicionalidad y dependencia 1958-1981”, indaga por el papel del Banco Mundial en la formulación e implementación de las políticas económicas. Colmenares plantea que los periodos de mayor influencia son aquellos en los que los gobiernos tienen gran necesidad de divisas y dan prioridad a la imagen del país frente a la banca multilateral y privada. La influencia aumenta cuando hay depresiones en el precio internacional del café y se modera durante las bonanzas. Señala que el déficit de balanza de pagos y la necesidad de préstamos en divisas para inversión pública sustentó la dependencia de los préstamos del Banco Mundial y la importancia de las misiones económicas internacionales sobre la política fiscal y tributaria.⁶

El economista Clavijo (1998), en su libro *Política fiscal y Estado en Colombia*, se ocupa del tránsito del Estado interventor al Estado regulador, movimiento que califica de lento y traumático. El libro se divide en dos grandes bloques. El primero tiene un carácter macrohistórico donde se pone en perspectiva las labores de las comisiones sobre finanzas públicas durante 1965-1998. El segundo

⁵ Dos artículos técnicos que posteriormente logran la construcción y comparación de series estadísticas para las finanzas públicas del gobierno central son Cordi (1998) y García y Guterman (1998).

⁶ Otras contribuciones de historiadores sobre el papel del Banco Mundial en las políticas económicas colombianas durante el MSI son Grandi (2020) y Alacevich (2009).

bloque está dedicado a entender los elementos microeconómicos del Estado, en las áreas de descentralización, educación, salud, gasto social, justicia, defensa y seguridad, y pensiones.⁷ Clavijo, apoyado en argumentos neoclásicos y neoinstitucionales, se propone proveer un horizonte sobre la estructura del Estado colombiano, tanto en términos de su funcionamiento como de los grandes cambios a raíz de la Constitución de 1991, y elaborar en detalle sobre los arreglos institucionales vigentes a partir de 1990. Se pregunta también sobre la coherencia de estos arreglos, a la luz de la profundización de la descentralización política y fiscal. Las conclusiones y recomendaciones son diversas, y en términos generales, señalan la regresividad de la política tributaria, la tendencia procíclica del gasto del gobierno central en la década de 1990, los defectos de diseño de la descentralización, la necesidad de reducir el gasto en fuerza pública y aumentar el ahorro público, entre otros.

Otros dos economistas, Junguito y Rincón (2004), en “La política fiscal en el siglo xx en Colombia”, realizan un seguimiento a lo largo del siglo de la situación fiscal del gobierno nacional central (ingresos, gastos, balance fiscal y endeudamiento). Su fuente documental son las Memorias del Tesoro y del Ministerio de Hacienda, los informes de los ministros de hacienda al congreso, de las misiones fiscales, y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Su objetivo es contribuir a una mejor comprensión de la situación y manejo fiscal del siglo xx, y así dar luces sobre la situación fiscal actual. En primer lugar, construyen una cronología de los episodios fiscales más relevantes, que explican la evolución y los grandes cambios en la situación fiscal, tales como programas de gasto público, reformas institucionales o tributarias y misiones internacionales; en segundo lugar, ofrecen una visión global del comportamiento cuantitativo y cualitativo de estas variables en el largo plazo.⁸

Dentro de sus hallazgos, subrayan las dificultades provenientes del sistema tributario, el alto endeudamiento y nivel de gasto público desde mediados de los noventa, el desbalance con las finanzas descentralizadas, y el uso de instrumentos excepcionales por parte del ejecutivo para lograr sus objetivos de ingresos y gastos (por ejemplo, emergencia económica). Aunque en su mayor parte se trata de un trabajo descriptivo y sin hipótesis o planteamientos teóricos, la influencia neoclásica es manifiesta al concluir que el gobierno central ha cumplido con la restricción presupuestal intertemporal, lo cual se hace evidente en las correcciones de largo plazo del déficit fiscal.

Fundamentando esta última afirmación, Avella (2009), en su artículo “El crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003 ¿una visión descriptiva a la Wagner o a la Peacock y Wiseman?”, examina el comportamiento de largo plazo del gasto público y se pregunta si su dinámica se rige por el crecimiento de la economía, según la ley de Wagner, o por la existencia de periodos de fuerte expansión del gasto, alternados con periodos en los que este nivel se conserva (por ejemplo, gastos por guerras), según Peacock y Wiseman. A partir del análisis estadístico y econométrico, encuentra que cambios en el PIB per cápita preceden a los cambios en el gasto público como proporción del PIB, mostrando una cointegración de largo plazo entre estas variables. Lo anterior significa que el tamaño del Estado Colombiano ha sido determinado por el crecimiento de la economía.

⁷ Sergio Clavijo, además de ser profesor de la Universidad de los Andes, fue miembro de la comisión de racionalización del gasto público (1995-1997). Los informes que dan origen al libro se encuentran bajo el título *Impuestos, gasto público y ‘fiscalizadores creíbles’. Breve historia de las comisiones de finanzas públicas en Colombia* (1998).

⁸ Una versión más reducida es publicada en Robinson, J., y Urrutia Montoya, M. (2007). *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*, Banco de la República, Fondo de Cultura Económica. Debe destacarse que Roberto Junguito ocupó cargos en la alta tecnocracia durante décadas, tanto a nivel nacional como internacional.

La última investigación en este eje la aportan Perez-Reyna y Osorio-Rodríguez (2018), en su artículo “*The monetary and fiscal history of Colombia: 1960-2017*”, quienes caracterizan la historia conjunta de la política monetaria y fiscal en Colombia. Más adelante, este análisis formó parte del libro editado por Kehoe y Nicolini (2021), liderado por el *Becker Friedman Institute* de la Universidad de Chicago, el cual examina el impacto de políticas monetarias y fiscales implementadas desde 1960 en once economías latinoamericanas bajo un marco común y comparable. La hipótesis central plantea que las pobres políticas fiscales y monetarias producen inestabilidad macroeconómica, que a su vez genera bajo crecimiento económico y un lánguido desempeño económico.

Con este marco, la historia conjunta de la política monetaria y fiscal en Colombia se divide en tres periodos según la financiación del déficit fiscal, el marco institucional de política monetaria y fiscal y el nivel de inflación. El primer periodo, 1960-1970, de dominancia fiscal, presenta una baja inflación y déficit fiscal. El segundo, 1971-1990, profundiza la dominancia fiscal al incrementar la inflación y el déficit fiscal bajo un estricto control de los mercados cambiarios. Por último, el periodo 1991-2017, es de dominancia monetaria, caracterizado por un mayor déficit fiscal pero baja inflación, y régimen cambiario flexible, acompañado de la peor recesión económica (1999). La notable estabilidad macroeconómica de Colombia, comparada con otros países latinoamericanos, contrasta con la ausencia de crecimiento económico dinámico: el crecimiento per cápita promedio desde 1960 apenas se ubica por encima de un 2%. Este estancamiento relativo del país se debe a la represión financiera que aplicó el gobierno para manejar los desbalances monetarios y fiscales antes de 1991, manifestada en altos encajes bancarios que neutralizaron las expansiones de la base monetaria. Posterior al cambio constitucional, si bien la represión financiera se abandona gradualmente, la inestabilidad macroeconómica conlleva a la crisis financiera de fin de siglo. Sin embargo, un crecimiento del PIB positivo durante la crisis del 2008-2009 refleja la mayor capacidad de recuperación de la economía colombiana frente a choques externos, cuya estabilidad macroeconómica es el resultado de la disciplina fiscal y la regulación financiera prudencial.

En conjunto, se destaca en este eje la construcción estadística de las principales series de finanzas públicas del gobierno nacional (ingresos, gastos, déficit y deuda pública). Por otro lado, se hallan interpretaciones divergentes sobre los efectos de la política fiscal bajo el MSI, que desde un enfoque cepalino ve al Estado interventor como un contribuyente importante del crecimiento económico del periodo, mientras que, desde la visión neoclásica se atribuye a la política fiscal y monetaria el menor dinamismo relativo al promedio latinoamericano. Lógicamente, las visiones son encontradas para el modelo de apertura económica también, indicando que los efectos de largo plazo de las crisis financieras internacionales aún están en el centro del debate entre economistas.⁹ Los diagnósticos para Colombia coinciden en que la transición hacia el Estado regulador con la Constitución de 1991 ha sido incompleta, en parte porque persisten las ineficiencias en el Estado y en el sector privado que restringen la productividad a nivel microeconómico. La consolación se presenta bajo el ropaje de la estabilidad macroeconómica, mantenida rigurosamente durante todo el siglo.

⁹ Bértola y Ocampo (2013) ofrecen el contexto y los detalles de este debate que trasciende a América Latina.

Deuda pública

Los estudios históricos sobre la deuda pública en siglo xx, reflejo en parte de la dinámica de los ingresos tributarios y el gasto fiscal, se han concentrado en unos pocos autores (Ocampo y Lora, 1989; Avella, 2004a, 2004b, 2005, 2007). Los pioneros son Ocampo y Lora (1989), con el libro *Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochenta*, que tiene como propósito ampliar el horizonte de la discusión nacional sobre el problema del endeudamiento externo y sus posibles soluciones. Con influencia cepalina, comparan la crisis de la deuda externa de los años treinta con la crisis los años ochenta, al detallar las condiciones de contratación, negociación y fases de endeudamiento. Así, analizan el impacto doméstico del financiamiento externo, con mayor énfasis en la década de 1980, cuando Colombia fue el único país, con alguna importancia en el mercado financiero regional, que hasta 1988 había logrado evitar la reprogramación de la deuda externa. No obstante, recibió un tratamiento de la banca comercial similar al otorgado por otros países, y tuvo que adoptar el mismo paquete ortodoxo de medidas de política económica recomendado por el FMI y el Banco Mundial. Estos autores se preguntan por la conveniencia de estas medidas ortodoxas y proponen, como camino alternativo, la refinanciación de la deuda, ya que los recursos liberados podrían transferirse a nuevos proyectos internos que estimularan el crecimiento y el desarrollo económico.¹⁰

La historia comprensiva de la deuda pública estará elaborada por Mauricio Avella Gómez (1994) en una serie de documentos de investigación asociados en parte a su disertación doctoral en economía. En el artículo “Antecedentes históricos de la deuda externa colombiana: de la paz británica a la paz americana” (Avella, 2004a), se muestra que Colombia apareció en el escenario de los mayores deudores internacionales durante el primer ciclo moderno de exportaciones de capital británico en la década de 1820, antes de convertirse en un deudor menor y ocasional durante la mayor parte del periodo de la Paz Británica (1820-1913). Posteriormente, el país reapareció en la lista de mayores deudores durante el auge de exportaciones estadounidense de capital, y luego del colapso de Wall Street (1929), ocupó su lugar en la lista de países en moratoria de sus obligaciones externas. En esta oleada de moratorias durante los años treinta, la diplomacia estadounidense desempeñó un papel crucial en el restablecimiento de la relación acreedor-deudor, indicando un cambio de eje en la política internacional.

El análisis de la deuda pública interna y externa en la segunda posguerra mundial es abordado en Avella (2004b), “*Antecedentes históricos de la deuda pública colombiana. Introducción panorámica acerca del manejo de la deuda pública en Colombia durante la posguerra, 1950-1970*”. A la luz del contexto internacional, se muestra cómo el restablecimiento del financiamiento externo después de la guerra llegó como inversión directa y no a través de canales crediticios, y cómo el apoyo internacional para reducir la carga de la deuda se hizo presente una vez más en los años cincuenta y sesenta. En cuanto al endeudamiento interno, se explica que después de una pausa durante los cincuenta, las series de deuda interna alcanzaron tasas de crecimiento relativamente altas durante los sesenta.

En el capítulo de libro, “El acceso de Colombia al financiamiento externo durante el siglo xx”, Avella Gómez (2007) ofrece una perspectiva histórica completa del endeudamiento externo, retomando contenidos de publicaciones anteriores y abarcando los hechos acontecidos desde la

¹⁰ Una respuesta a esta visión se encuentra en Garay (1991). Luis Jorge Garay fue parte del equipo negociador de la deuda en la década de 1980 y su libro es principalmente un testimonio sobre las negociaciones. Por esta razón se considera una fuente documental antes que una investigación en historia fiscal.

década de 1970 hasta comienzos del siglo xxi. Se analizan episodios como la edad de oro de la banca comercial internacional y la crisis de la deuda latinoamericana, hasta el nuevo ciclo de expansión crediticia internacional que tiene lugar en la década de 1990. De esta forma, se destaca el carácter cíclico del financiamiento internacional, dominado por fases alternas de auge y receso, así como las relaciones entre los acreedores y los deudores que fueron afectadas frecuentemente por el incumplimiento de los compromisos contractuales. Pese a lo anterior, las renegociaciones fueron mecanismos para reconstruir relaciones estables de largo plazo con los acreedores.

Una perspectiva de largo plazo de la deuda interna la ofrece Avella (2005), en “*The shock-absorber role of the internal public debt in Colombia, 1923-2003*”. En la que plantea que la deuda interna ha sido un instrumento por medio del cual las finanzas públicas se han ajustado frente a choques en los ingresos tributarios (PIB e importaciones), choques en los gastos fiscales y en el financiamiento externo. Para probar esta hipótesis, el autor construye un modelo neoclásico basado en la restricción presupuestal del gobierno, donde la variable dependiente son las desviaciones del endeudamiento interno de su tendencia de largo plazo, y las variables independientes son los shocks fiscales. A través de métodos econométricos, encuentra evidencia estadística confirmatoria y caracteriza tres ciclos en el endeudamiento interno: 1925-1955, 1955-1985, 1985-2003. Lo anterior muestra que a través de este instrumento de política fiscal se hace intervención contracíclica y discrecional en el ciclo económico.

Dentro de los aportes en este eje temático destacan la construcción de series estadísticas, el análisis de la economía política internacional, su influencia y restricciones sobre el manejo de las finanzas públicas y los ciclos económicos domésticos. Se entiende así que, a lo largo de los diversos ciclos internacionales de capital, Colombia se revela como un hábil diplomático, un deudor internacional aplicado y un deudor interno contracíclico.

Regulación e instituciones fiscales

En este eje están las obras sobre la regulación formal (reglas jurídicas) y la administración pública asociada a las finanzas públicas. Desde el campo de la hacienda pública y el derecho económico están los estudios de Alviar y Rojas (1985), Serna (1988) y López (1990). Concentrados en el control fiscal se encuentran Hernández (2004) y Naranjo (2007), y en la historia de la descentralización están López y Correa (2012), Franco y Cristancho (2012), Falleti (2010) y Bonet et al. (2016).

Alviar y Rojas (1985), en su libro *Elementos de finanzas públicas en Colombia*, se proponen reanimar la tradición de la hacienda pública clásica (que combina la teoría, la historia y la administración pública) bajo la influencia del keynesianismo, presentan una perspectiva histórica de la organización de las finanzas públicas, para luego concentrarse en la exposición del marco jurídico y de los ingresos fiscales de su momento. Hallan que el manejo fiscal colombiano ha obedecido más a la solución pragmática de necesidades inmediatas que a los preceptos teóricos que deben guiar la hacienda pública.¹¹

Serna (1988), en *Aspectos de la política presupuestal en Colombia, 1886-1987*, y López (1990), en *Programación presupuestal de la nación: siglos XIX-XX*, están motivados por la reforma al estatuto orgánico presupuestal hecha mediante la Ley 38 de 1989. Ambos autores trabajaron en la elaboración

¹¹ Restrepo Salazar (1986) ofrece una reseña de este libro, y acertadamente anota (p. 75): “nuestras penurias fiscales nunca podrán solucionarse simplemente a base de reformas tributarias cíclicas en donde se cambia la ley sustantiva, pero con las cuales no se modifica ni se mejora el lento e ineficaz aparato de administración y recaudo tributario”.

de esta reforma, y sus libros son esfuerzos por contextualizar históricamente los avances en materia presupuestal, entre otras razones porque la legislación previa era de 1931 y sus inconvenientes ya habían sido detectados en la Misión Bird-Wiesner en 1981.

Entre sus puntos más importantes esta Ley: *a)* promueve la unidad de acción macroeconómica de la política fiscal, *b)* crea una sola Ley para el presupuesto del gobierno nacional y el de los establecimientos descentralizados, *c)* establece un presupuesto que refleja en su totalidad el plan financiero del gobierno, dejando atrás los presupuestos equilibrados en el papel, pero desequilibrado en la práctica, *d)* crea del Consejo Superior de Política Fiscal, un organismo de dirección y coordinación adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (López, 2001, p. 442).

En el libro *El Estado y el control fiscal en Colombia. Esbozo histórico, 1923-2003*, Hernández (2004) presenta una primera aproximación a la historia de la Contraloría General de la Nación con motivo de sus 80 años de existencia. Destaca los principales aportes y protagonistas de la Contraloría General en tres órdenes: control fiscal, contabilidad fiscal y la vigilancia del Estado, así como en sus dos grandes transformaciones en 1923 y 1991. Una parte importante de la obra está dedicada a reproducir parcialmente documentos de importancia para la historia de la entidad y destacar sus contribuciones a la información pública.

El objetivo de Naranjo (2007), en su libro *Eficacia del control fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*, es plantear propuestas concretas de mejoramiento del sistema de control actual, a propósito de la última reforma a la Contraloría General de la Nación (2003, Ley 196). Basado en el derecho administrativo y el neoinstitucionalismo, realiza un análisis de derecho comparado del control fiscal en varios países, elabora una historia del control fiscal en Colombia, con foco en la Contraloría General de la República, contrastando la estructura antes y después de las misiones Kemmerer; y explica la naturaleza y el funcionamiento de las macroorganizaciones estatales como la Contraloría General de la Nación.

Sobresale la inestabilidad institucional y normativa en el modelo de control durante el siglo XIX y XX; en este último con 16 leyes y decretos con fuerza de ley expedidos de 1923 a 2000 (incluye las reformas de 1923, 1930, 1953, 1975, 1991, 1999 y 2003). Lo anterior indica una lucha permanente en las fuerzas que politizan el control fiscal (órbita del poder electoral y clientelista), lo que acentúa la necesidad de controlar el gasto en forma independiente. Naranjo razona que el diseño institucional de las contralorías –en especial la Contraloría General de la República– no tiene un impacto importante en la gestión y los resultados de la administración pública. Como parte de este diseño, se problematiza el sincretismo actual, o un sistema híbrido de fiscalización que mezcla funciones de control sobre responsabilidades fiscales (a la manera de un tribunal de cuentas), funciones de auditoría de tipo anglosajón (control de gestión y resultados), y funciones de contabilidad (ejecución presupuestal y registro de la deuda).

La investigación de los historiadores López y Correa (2012), “Disputas por la centralización/descentralización administrativa en el Viejo Caldas, 1905-1966: los casos de Manizales y Pereira”, estudia las tensiones y los proyectos políticos de las elites urbanas que estuvieron en continuo enfrentamiento en el “viejo” Caldas (departamento creado en 1905 con la reforma político-administrativa del presidente Rafael Reyes) que derivó en la división administrativa de 1966, con la creación del departamento de Risaralda. Las discusiones por la centralización o descentralización administrativa se agudizan con el auge de la economía del café, con epicentro en esa región, y da lugar a demandas por una mejor distribución fiscal. Los autores concluyen que la división política interpartidista e intrapartidista en los años sesenta se valió de recetas doctrinales y clientelares, pero

también de nuevos actores políticos con un perfil tecnocrático y dotados de argumentos económicos para justificar la división territorial. Este trabajo ilumina sobre las tensiones entre lo nacional y lo subnacional, entre ellas las fiscales.¹²

En “El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia”, los abogados Franco y Cristancho (2012), analizan la influencia del federalismo fiscal en la configuración de las normas jurídicas asociadas a la descentralización fiscal, para lo cual establecen tres periodos: inicio (1968-1980), apuesta (1980-1990), cúspide (1991-1999) y ajuste (2000-2011). Destacan el aporte de las misiones en finanzas públicas lideradas por expertos internacionales y teóricos destacados de la teoría del federalismo fiscal como Richard Musgrave –misión Musgrave de 1968–, Richard Bird y Eduardo Wiesner –misión Bird-Wiesner de 1981 y misión Wiesner de 1992. A partir de 1968 se adoptan medidas para aumentar la base tributaria subnacional y las transferencias condicionadas (destinación específica) desde la nación para la provisión de servicios en salud y educación. También se instituyen figuras asociativas entre unidades subnacionales (por ejemplo, áreas metropolitanas) para promover una provisión eficiente. Estos principios del federalismo fiscal se acompañaron de mecanismos de participación política con la elección popular de alcaldes y gobernadores, aprobadas en 1986 y 1991, a la que se sumarían figuras de control como la revocatoria del mandato y la consulta popular, entre otras, con la Constitución de 1991. La descentralización entra en un periodo de ajuste cuando se modifica el sistema de transferencias y se crea el Sistema General de Participaciones, en el 2001, para garantizar la sostenibilidad fiscal de la nación y corregir los desbalances fiscales del esquema utilizado previamente. No obstante, se añaden regulaciones que limitaron la autonomía fiscal de departamentos y municipios, lo que implicó una recentralización y un alejamiento de los principios del federalismo fiscal.

La politóloga Falleti (2010), en “*Colombia: the subnational dominance path to decentralization in a unitary country*”, apoyada en el institucionalismo histórico comparativo, ofrece una interpretación sobre el origen, la secuencia y las coaliciones políticas que hicieron posible la descentralización entre 1986 y 1994. Señala que la crisis de legitimidad política de mediados de los años ochenta movilizó una coalición de actores políticos del nivel nacional y municipal para iniciar la descentralización política. Para Falleti (2010), a diferencia de Franco y Cristancho (2012) quienes ubican el comienzo del proceso a finales de los sesenta, la elección popular de alcaldes y gobernadores marcó su inicio; destaca además que su debate reveló rivalidades de poder entre municipios y departamentos. Con la Constitución de 1991, se avanza hacia la descentralización fiscal mediante el incremento de la base y las transferencias automáticas a los gobiernos subnacionales. Posteriormente, entre 1993 y 1994, se implementa la descentralización administrativa, que establece la distribución de responsabilidades entre niveles para la administración de los servicios educativos y de salud. Esta secuencia de la descentralización (política, fiscal y administrativa) fue comparativamente rápida en el contexto latinoamericano; además, el orden que siguió fue el contrario al recomendado por expertos, ya que las responsabilidades de las entidades subnacionales debían definirse primero para luego otorgar los recursos fiscales.

La complejidad del sistema de transferencias a los gobiernos subnacionales y la ausencia de correspondencia entre responsabilidades y recursos, en algunas instancias, son aspectos contraproducentes de la descentralización que son destacados en la investigación de los economistas Bonet

¹² En 1966 comienza una desconcentración de todas las actividades del gobierno central y una mayor asignación de recursos y ampliación de funciones de los departamentos y municipios. Vendrán las reformas de 1968 y la asignación de una parte del impuesto a las ventas en 1969 (Hernández, 2014, p. 368).

et al. (2016), titulada “Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia”. Desde la visión de Falleti (2010), examinan la estructura jurídica, las magnitudes fiscales y los principales resultados del sistema de transferencias en el periodo 2002-2012. Destacan como positivo, el balance fiscal logrado con las reformas al sistema, y como negativo encuentran su poca progresividad, ya que los municipios con mayor incidencia de la pobreza no son los que más recursos reciben; adicionalmente, resulta problemática la fijación de metas del Sistema General de Participaciones en cobertura, en lugar de calidad en la prestación de los servicios básicos.

El terreno de la regulación formal y la estructura institucional de las finanzas públicas ha sido explorado por una diversidad de académicos y funcionarios públicos con aportes desde el derecho fiscal y administrativo, la política, la historia y la economía. Una mayor integración de sus hallazgos en investigaciones que exploran las dinámicas fiscales desde otras dimensiones (por ejemplo, macroeconómica) enriquecería aún más la comprensión del fenómeno fiscal. Sin lugar a duda, navegar por la densa filigrana de las leyes y disposiciones que rigen los asuntos fiscales en el abigarrado contexto legal colombiano es una labor demandante.

Pensamiento fiscal

En tanto rama del pensamiento económico, se encuentra el pensamiento fiscal. Son pocos los autores que incursionan en este eje (López, 2001; Avella, 2000), tal vez por el pragmatismo imperante en los manejos fiscales o por la urgencia que representan otras dimensiones de la investigación en finanzas públicas.

López (2001), en el libro *Pensamiento económico y fiscal colombiano*, con un carácter descriptivo, compila los acontecimientos fiscales y económicos del orden nacional más destacados (1901-2000). Utiliza como fuente principal las memorias de los ministros de hacienda, los mensajes presidenciales, entre otros, destacando aspectos de su pensamiento hacendístico en algunos casos, así como las reformas organizacionales (del orden presupuestal, de planeación, etc.) y de política fiscal (tributaria, aduanera, crediticia, cambiaria, entre otras) emprendidas en cada periodo estudiado.

Una investigación más elaborada es la de Avella (2000), *Hacienda pública, moneda y café. El papel protagónico de Alfonso Palacio Rudas*. Palacio Rudas fue abogado y desempeñó diversos cargos en el sector público como secretario de hacienda departamental y contralor general; sus ideas permearon el debate fiscal en los años cuarenta, siendo un representante de la hacienda pública funcional y el equilibrio presupuestal. Participó en la negociación de los acuerdos internacionales del café desde 1962 y en el Comité Nacional de Cafeteros. Además, desempeñó un papel principal en el diseño de las reformas monetarias de la Asamblea Constituyente de 1991, que dieron independencia al banco central afianzando la soberanía y estabilidad monetaria. El libro está documentado con múltiples fuentes primarias como los anales de la cámara de representantes y el congreso, los informes del contralor, anales de estadística, actas del Comité Nacional de Cafeteros y en las columnas periodísticas escritas por Palacio Rudas.

Para Palacio Rudas, el gasto, los impuestos y el crédito tienen una función estabilizadora. “La hacienda funcional se refiere al principio de juzgar las medidas fiscales por su función o papel en la economía” (Avella, 2000, p. 77). En contraposición, está el enfoque clásico de la Hacienda Pública (presupuestos equilibrados y sin uso del crédito para financiar el déficit), reflejado en las reformas de Kemmerer, de las cuales Palacio Rudas sería crítico. Solamente hasta la Constitución de 1991 se adoptaría un principio para el presupuesto más realista (funcional). Anteriormente, los

presupuestos serían falsamente equilibrados en el papel y su déficit cubierto por créditos auxiliares (Avella, 2000, p. 86); es aquí donde se encuentra el contexto intelectual de la reforma presupuestal de 1989 expuesta por Serna (1988) y López (1990).

CONCLUSIONES

Tres áreas problemáticas en la investigación en historia fiscal colombiana sobre el siglo xx resaltan a partir de la literatura revisada en este artículo. La primera se refiere a las dificultades en torno al acceso y construcción de las bases de datos. Crear series de tiempo consistentes, además de exigir un conocimiento técnico, enfrenta barreras de acceso a la información más detallada –recaudo tributario, operaciones de deuda, finanzas municipales desagregadas, series trimestralizadas. Por ejemplo, existen dos contabilidades para producir las estadísticas fiscales, una la proporciona el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (metodología de operaciones de caja) y otra la Contraloría (metodología de causación). No es sorprendente que, dentro de los autores de las obras, predominen economistas que son investigadores y funcionarios al mismo tiempo (49% del total), con experiencia en asuntos fiscales, lo que les motiva y privilegia en el acceso a la información. Estas barreras limitan el debate académico, debido a la presencia de pocos autores dispuestos o preparados para plantear interpretaciones alternativas.

La segunda es la débil presencia de los estudios subnacionales (región, departamentos, ciudades, municipalidades). Prima la atención sobre el orden nacional, énfasis que lleva a asumir la inexistencia de conflictos o tensiones entre el centro y las regiones; fruto del centralismo político y administrativo, instaurado con la Constitución de 1886 y forjado en las décadas subsiguientes. Con la entrada de la Constitución de 1991 y el desajuste fiscal en la década de 1990, el examen de la descentralización pasa a un primer plano, no obstante, su alcance, discontinuidades y efectos de largo plazo siguen siendo objeto de debate. Este conocimiento histórico es aún más relevante cuando reactivar las dinámicas fiscales a nivel regional y territorial es actualmente una prioridad para el desarrollo económico.

La tercera dificultad es el menor interés en lo regulatorio e institucional, lo cual es un reflejo de las necesidades inmediatas de conocimiento y del mayor peso dado a la macroeconomía (política fiscal). Son escasos los estudios históricos que examinan analíticamente los diseños institucionales presentes en los asuntos fiscales colombianos. Mayor trabajo en esta dirección sentaría las bases para comprender los mecanismos que reproducen la debilidad fiscal, especialmente en el control fiscal y la responsabilidad política, problemáticas frecuentemente señaladas por los analistas.

En consecuencia, las rutas futuras para la investigación vislumbradas en este campo se relacionan con la superación de las problemáticas señaladas. El estudio histórico de las finanzas públicas regionales y la fiscalidad subnacional es un tema estratégico para sustanciar el comportamiento de la tributación subnacional y las disparidades regionales, así como las relaciones entre los asuntos fiscales, la economía política y el desarrollo regional. En este sentido, los avances en la historiografía fiscal latinoamericana ofrecen una guía, en temas tales como la centralización tributaria (véanse Aboites, 2003; Aboites y Jáuregui, 2005; Becerril, 2015, 2016), y el endeudamiento regional (Converso, 2009).

De igual manera, la investigación sobre las instituciones y arreglos institucionales asociados al manejo fiscal colombiano abriría un mayor diálogo con los aportes del derecho público y el análisis institucional, para abordar, por ejemplo, la interacción entre las instituciones formales (*de*

jure) e informales (*de facto*). Las investigaciones sobre constitución fiscal (Gandour, 2008; J. A. Rodríguez, 2014) y sobre burocracia, empleo público y administración fiscal (Rodríguez y Portes, 2012; Uricoechea, 1986) son aportaciones contemporáneas para considerar.

También están las conexiones, aún no exploradas, entre el crédito público, los mercados financieros (domésticos y externos) y la historia monetaria, que se benefician de investigaciones históricas y contemporáneas sobre bancos y sistema financiero doméstico (Sastoque, 2018; Villabona, 2015). Estudios en esta dirección contribuirían a comprender mejor el tipo de relaciones que pueden darse entre el sistema financiero, el sistema fiscal y el sistema monetario en el mundo en desarrollo.

Existen fuentes documentales insuficientemente exploradas para transitar por estas rutas de investigación. En el ámbito doméstico están los Anales del Congreso, diversos informes anuales de la Contraloría, los informes de gobernadores de departamento y consejos departamentales, anuarios estadísticos regionales e informes de la superintendencia financiera, entre otros. En el externo, están los documentos sobre operaciones financieras de deuda pública, con organismos multilaterales y de mercado de capitales e inversión.

Es deseable que el campo de la historia fiscal se amplíe y profundice a través de la entrada de más investigadores, la exploración de nuevas fuentes documentales y enfoques teóricos, con el fin de construir una perspectiva histórica mejor informada de los fenómenos fiscales, la naturaleza del Estado colombiano durante el siglo xx y su relación con la economía doméstica y global.

LISTA DE REFERENCIAS

- Aboites, L. (2003). *Excepciones y privilegios: Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*. México: El Colegio de México.
- Aboites, L. y Jáuregui, L. (eds.). (2005). *Penuria sin fin: historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Aguilar, L., Gómez, G., González, J., Moncayo, V. y Rojas, F. (1978). *Tendencias históricas del gasto público en Colombia*. Bogotá: Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología.
- Alacevich, M. (2009). *The political economy of the World Bank: The early years*. Washington: World Bank.
- Alviar, O. y Rojas, F. (1985). *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Bogotá: Temis.
- Arévalo, D. y Rodríguez, Ó. (2001). *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Aróstegui, J. (1995). *La investigación histórica: teoría y método*. Barcelona: Crítica.
- Avella, M. (1994). *Essays on the public debt in historical perspective, The Colombian case* (Ph. D. Dissertation). Reino Unido: Universidad de Glasgow.
- Avella, M. (2000). *Hacienda pública, moneda y café: El papel protagónico de Alfonso palacio rudas*. Bogotá: Impreandes.
- Avella, M. (2004a). Antecedentes históricos de la deuda externa colombiana: de la paz británica a la paz americana. *Revista de Economía Institucional*, 6(11), 157-209.
- Avella, M. (2004b). *Antecedentes históricos de la deuda pública colombiana: Introducción panorámica acerca del manejo de la deuda pública en Colombia durante la posguerra, 1950-1970*. Bogotá: Banco de la República. DOI: [10.32468/be.317](https://doi.org/10.32468/be.317)
- Avella, M. (2005). *The shock-absorber role of the internal public debt in Colombia, 1923-2003*. *Banco de la República*, 342. DOI: [10.32468/be.342](https://doi.org/10.32468/be.342)

- Avella, M. (2007). El acceso de Colombia al financiamiento externo durante el siglo xx. En J. A. Robinson y M. Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo xx: un análisis cuantitativo* (pp. 518-584). Bogotá: Fondo de Cultura Económica/Banco de la República.
- Avella, M. (2009). El crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003: una visión descriptiva. *Revista de Economía Institucional*, 11(20), 83-137.
- Becerril, C. (2015). Proporcionalidad y equidad en las contribuciones. El amparo fiscal en México, 1917-1968. *Secuencia*, 91, 203-224. DOI: [10.18234/secuencia.v0i91.1254](https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i91.1254)
- Becerril, C. (2016). *Centralización judicial y desempeño económico. El amparo en materia fiscal en México, 1879-1936*. Instituto Mora. (Doctorado). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Ciudad de México.
- Bejarano, J. A. (1994). *Historia económica y desarrollo: La historiografía económica sobre los siglos XIX y XX en Colombia*. Bogotá: CEREC Editorial.
- Bernal, J. (1984). Las finanzas del sector público central en los años veinte y treinta en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social, Fedesarrollo*, 14(2), 129-167.
- Bonet, J., Pérez, G. y Ayala, J. (2016). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. En J. Bonet y L. Galvis (eds.), *Sistemas de transferencias subnacionales: Lecciones para una reforma en Colombia: Memorias del seminario internacional: ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones?* (pp. 80-128). Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Grupo de Estudios de Crecimiento Económico Colombiano (1999). *El crecimiento económico colombiano en el siglo xx: aspectos globales*. Banco de la República, 134.
- Castañeda, V. (2013). *La economía política de la tributación en América Latina durante el periodo 1980-2010: Los determinantes de su estructura y carga tributaria* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Clavijo, S. (1998). *Política fiscal y Estado en Colombia*. Bogotá: Uniandes.
- Colmenares, S. (2011). El Banco Mundial y las políticas económicas en Colombia: Desarrollismo, condicionalidad y dependencia 1958-1981. En Ó. Rodríguez y D. Arévalo (eds.), *Propuestas y debates en historia económica* (pp. 443-499). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Converso, F. E. (2009). Déficit, crédito y deuda pública. Córdoba, Argentina, 1920-1940. *América Latina en la Historia Económica*, 16(1), 127-167. DOI: [10.18232/alhe.v16i1.407](https://doi.org/10.18232/alhe.v16i1.407)
- Cordi, A. (1998). *El tamaño del Estado colombiano: Indicadores y tendencias 1976-1995*. *Archivos de Macroeconomía*, 87, 1-65.
- Corso, A. M. (1998). El gravamen bananero: un caso de historia política en el departamento del Magdalena. *Investigación y Desarrollo*, 7, 89-103.
- Díaz, S. B. (1997). Finanzas públicas del Gobierno Central en Colombia 1905-1925. *Historia Crítica*, 14, 59-79. DOI: [10.7440/histcrit14.1997.04](https://doi.org/10.7440/histcrit14.1997.04)
- Drake, P. W. (1989). *The money doctor in the Andes: The Kemmerer missions, 1923-1933*. Durham: Duke University Press.
- Falleti, T. (2010). Colombia: The Subnational Dominance Path to Decentralization in a Unitary Country. En T. Falleti (ed.), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America* (pp. 122-149). Cambridge: Cambridge University Press. DOI: [10.1017/CBO9780511777813](https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813)
- Franco, M. H. y Cristancho, F. A. (2012). El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Estudios de Derecho*, 69(154), 235-262. DOI: [10.17533/udea.esde.18416](https://doi.org/10.17533/udea.esde.18416)
- Gandour, M. (2008). Constitución fiscal y equilibrio de las finanzas públicas. Efectos de la Constitución de 1991 sobre la economía política del financiamiento del gasto público en Colombia. *Colombia Internacional*, 68, 68-97. DOI: [10.7440/colombiaint68.2008.03](https://doi.org/10.7440/colombiaint68.2008.03)

- Garay, L. J. (1991). *Colombia y la crisis de la deuda*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- García, J. y Guterman-Bromberg, L. (1988). Medición del déficit del sector público colombiano y su financiación: 1950-1986. *Ensayos sobre Política Económica*, 14, 115-133. doi: [10.32468/Es-pe.1405](https://doi.org/10.32468/Es-pe.1405)
- Giraldo, C. (1994). *Estado y hacienda pública en Colombia (1943-1990)*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Giraldo, C. (1996). La política fiscal en el modelo de sustitución de importaciones. *Cuadernos de Economía*, 15(25), 86-112.
- González, F. y Calderón, V. (2002). Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo xx. *Boletín de divulgación económica, 1 Reformas Tributarias*, 25, 1-65.
- Grandi, E. (2018). Elites, modernización y redes de negocio transnacional en Colombia (1920-1935). *Boletín Americanista*, 76, 17-30.
- Grandi, E. (2020). World Bank's Missions in Colombia: Rojas' Regime, Domestic Opposition, and International Economists (1949-1957). En L. Fiorito, S. Scheall y C. E. Suprinyak (eds.), *Research in the History of Economic Thought and Methodology* (pp. 55-73). Bingley: Emerald Publishing Limited. doi: [10.1108/S0743-41542020000038B004](https://doi.org/10.1108/S0743-41542020000038B004)
- Granovetter, M. (2003). Acción económica y estructura social: El problema de la incrustación. En F. Requena (ed.), *Análisis de redes sociales: Orígenes, teorías y aplicaciones* (pp. 231-269). Madrid: Alianza.
- Groenewegen, P. (2018). Political economy and Economics. En *The New Palgrave Dictionary of Economics* (pp. 10404-10408). Palgrave MacMillan.
- Hernández, A. (ed.) (2004). *El Estado y el control fiscal en Colombia: Esbozo histórico 1923-2003*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Hernández, I. (2014). *Economía política de la tributación en Colombia*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia. doi: [10.2307/j.ctv13vdf38](https://doi.org/10.2307/j.ctv13vdf38)
- Jiménez, G. (2007). *Impuestos locales en el presupuesto de Bogotá. 1886-1916* (Tesis de maestría). Universidad de los Andes, Colombia.
- Junguito, R. y Rincón, H. (2004). *La política fiscal en el siglo xx en Colombia. Banco de la República*, 318, 1-160.
- Junguito, R. y Rincón, H. (2007). La política fiscal en el siglo xx en Colombia. En J. A. Robinson y M. Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo xx: un análisis cuantitativo* (pp. 239-312). Bogotá: Fondo de Cultura Económica/Banco de la República.
- Junguito, R. y Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo xx en Colombia: Una visión global. *Coyuntura Económica*, 34(2), 53-75.
- Kehoe, T. J. y Nicolini, J. P. (eds.). (2021). *A monetary and fiscal history of Latin America, 1960-2017*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- López, H. (1996). *Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia: 1860-1990*. Bogotá: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN].
- López, J. A. y Correa, J. J. (2012). Disputas por la centralización/descentralización administrativa en el Viejo Caldas, 1905-1966: Los casos de Manizales y Pereira. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 39(2), 187-216.
- López, L. F. (1990). *Programación presupuestal de la nación: Siglos XIX-XX*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- López, L. F. (2001). *Pensamiento económico y fiscal colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Manrique, R. (1976). *Las reformas tributarias en Colombia: 1886-1974*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos.
- Marrero, N. (1985). *Evolución e incidencias del impuesto a las ventas en Colombia*. Bogotá: Universidad Social Católica de la Salle.
- Meisel Roca, A. (2007). Un balance de los estudios sobre historia económica de Colombia, 1942-2005. En J. A. Robinson y M. Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo xx: un análisis cuantitativo* (pp. 585-637). Bogotá: Fondo de Cultura Económica/Banco de la República.
- Montenegro, S. (1984). La política arancelaria en la primera fase de la industrialización, 1910-1945. En J. A. Ocampo y S. Montenegro (eds.), *Crisis mundial, protección e industrialización: Ensayos de historia económica colombiana*. Bogotá: CEREC Editorial/Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Naranjo, R. (2007). *Eficacia del control fiscal en Colombia: Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ocampo, J. A. y Lora, E. (1988). *Colombia y la deuda externa: De la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochenta*. Bogotá: Tercer Mundo/Fedesarrollo.
- Olivera, M., Pachón, M. y Perry, G. (2010). *The political economy of fiscal reform: The case of Colombia, 1986-2006*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Patiño (1981). *La prospectiva al debe y la gran crisis 1925-1935*. Bogotá: Banco de la República.
- Perez-Reyna, D. y Osorio-Rodríguez, D. (2018). *The monetary and fiscal history of Colombia: 1960-2017. The Becker Friedman Institute Working Papers: The Case of Colombia*. DOI: [10.2139/ssrn.3238183](https://doi.org/10.2139/ssrn.3238183)
- Perry, G. y Cárdenas, M. (1986). *Diez años de reformas tributarias en Colombia: La evolución del sistema tributario y macroeconomía y reformas*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Restrepo, J. (1986). Un ambicioso texto. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 23(06), 75-77.
- Restrepo, J. (1987). Tributación en Colombia. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 24(12), 131-133.
- Rodríguez, C. y Portes, A. (eds.). (2012). *Las instituciones en Colombia: Un análisis sociológico*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rodríguez, J. (2014). *Constitución fiscal y disparidades regionales en el desarrollo económico: Una exploración de los casos de Colombia, Canadá y España*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, O. (1996). Nuevas perspectivas en historiografía fiscal. *Cuadernos de Economía*, 15(25), 209-230.
- Rojas, Á. (2018). Los estudios en historia fiscal de Colombia sobre el siglo xx. *Borradores Departamento de Economía*, 75, 1-34.
- Rojas, A., González, T. y Velázquez, J. C. (2019). *Pensando la historia económica de Colombia: Tendencias en la difusión y divulgación (1971-2016)*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Sánchez, F. y Angulo, M. V. (1998). Evolución y determinantes del ahorro del gobierno central, 1950-1996. En F. Sánchez (ed.), *El ahorro en Colombia: evolución y comportamiento global y sectorial*. Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Sánchez, F., y Bedoya, J. (2017). La danza de los millones, 1923-1931. En J. D. Uribe (ed.), *Historia del Banco de la República* (pp. 25-84). Bogotá: Banco de la República.
- Sastoque, E. (2018). *El papel de los banqueros en la construcción de estado y soberanía monetaria en Colombia (1880-1931)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Serna, J. G. (1988). *Aspectos de la política presupuestal en Colombia, 1886-1987*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Soto, C. (1985). *Evolución de la política fiscal en Colombia 1903-1930*. Bogotá: Universidad de la Salle.

-
- Tovar, B. (ed.). (1994). *La historia al final del milenio: Ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Tovar, B. (1984). *La intervención económica del estado en Colombia, 1914-1936*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Uricoechea, F. (1986). *Estado y burocracia en Colombia: Historia y organización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Urrutia, M. y Posada, C. E. (2007). Un siglo de crecimiento económico. En J. A. Robinson y M. Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo xx: un análisis cuantitativo*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica/Banco de la República.
- Villabona, J. O. (2015). *Un país trabajando para los bancos: Estudio sobre la concentración, margen de intermediación y utilidades de los bancos en Colombia (2000-2009)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- White, L. H. (2015). *El choque de ideas económicas: Los grandes debates de política económica de los últimos cien años*. Barcelona: Antoni Bosch.