

DEBATES

RELACIONES ENTRE HISTORIA Y ECONOMÍA EL CASO DE LA FISCALIDAD¹

Oscar Rodríguez Salazar
Universidad Nacional de Colombia

Presentación

El presente ensayo tiene como objetivo hacer una aproximación a las diferentes formas en que la historia y la economía entran en estrecho diálogo y en especial en el caso de la fiscalidad. Este tema reviste particular importancia en la actualidad, por cuanto la actual administración ha anunciado una nueva reforma tributaria, con el fin de incrementar recaudos, ampliar la base tributaria vía el aumento de impuestos, y propone tímidas medidas en la lucha contra la evasión y la elusión. La justificación a esta modificación impositiva se hace desde la teoría económica estándar en donde la política tributaria se presenta como neutra y más orientada a lograr equilibrios macroeconómicos, con la consecuente necesidad de disminuir el déficit fiscal y de contera cumplir con los compromisos con los organismos de crédito internacional. Una mejor comprensión del debate que se genera en torno a esta reforma, se podría hacer a partir de un balance de las diferentes escuelas que se han ocupado del tema fiscal y de una reflexión desde la historia económica acerca de la forma como ha investigado el tema de la fiscalidad y las secuelas que en materia de política económica se derivan de estas interpretaciones.

¹ Una primera versión de este artículo fue presentada en la conferencia que tuvo lugar en el Archivo Nacional con motivo de la apertura de la segunda promoción del doctorado en Historia de la Universidad Nacional de Colombia el 3 de marzo de 1999.

Los desequilibrios macroeconómicos que tienen actualmente las economías latinoamericanas están asociados a la presencia de déficit fiscales recurrentes y la receta con que se los quiere superar no difiere en lo substancial entre las diferentes naciones: reformas tributarias con generalización de la tributación indirecta, reducción del tamaño del Estado con la consecuente privatización de empresas públicas, congelación salarial y flexibilización laboral, disminución de los subsidios tanto a empresas como a hogares. Estas medidas fueron sugeridas a manera de imposición por los organismos de crédito internacional (BID, FMI, Banco Mundial) a partir de la crisis de la deuda externa y, como lo anota Barbara Stalling, el acceso al crédito externo para solucionar los problemas de balanza de pagos fue condicionado a que modificase la política económica que había sido heredada del período caracterizado por la sustitución de importaciones².

El acuerdo suscrito entre el gobierno colombiano y el FMI, el pasado 3 de diciembre sigue lineamientos similares³. Este convenio conduce a profundizar las reformas estructurales tomadas a partir de la década de los noventa como forma de salir de la actual recesión y recuperar la senda del crecimiento⁴. Entre los cambios que la administración Pastrana intenta tomar se puede hacer mención a la reforma tributaria, la flexibilización del mercado laboral,

² Barbara Stalling. “La influencia internacional en las políticas económicas; deuda, estabilización y reforma estructural”, en Haggard y Kaufman. *La política del ajuste económico. Las restricciones internacionales. Los conflictos redistributivos y el Estado*. Bogotá, CEREC. (1994)

³ En la carta que el entonces Ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo y el Gerente General del Banco de la República le dirigieron al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, le expresaban que “Las políticas económicas de Colombia han sido objeto de diálogos continuos y cercanos con el equipo técnico y la administración del Fondo, razón por la cual el gobierno solicita un acuerdo extendido como apoyo a su programa para el período de tres años, hasta diciembre del 2002, en una cantidad equivalente a DEG 1.957 billones, que corresponden aproximadamente a US \$2.700 millones. Durante el periodo del acuerdo las autoridades consultarán periódicamente con el Fondo acerca de temas y medidas de política, de acuerdo con las políticas del Fondo sobre dichas consultas”. Ver Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Banco de la República. Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. Bogotá, diciembre de 1999. Pág.6.

⁴ La experiencia ha mostrado que las recetas impartidas por el FMI pueden de manera coyuntural lograr mayores tasas de crecimiento pero a costa de incrementar el nivel de exclusión social y de pobreza; este organismo ha sido consciente de los resultados de esta política y como contrapartida propone la focalización -subsidios a la demanda para los grupos más vulnerables- que para el caso de América Latina se ha convertido en mayores niveles de clientelización. Ver Michel Aglietta y Sandea Moatti. *Le FMI de l'ordre monétaire aux désordres financiers*. Paris, Edit. Économica, julio 2000.

modificar la Ley 100/93 en el régimen de pensiones, continuar con el programa de privatizaciones, otorgar mayores garantías a las inversiones extranjeras en los sectores petrolero y minero, y adelantar una reforma constitucional que modifique el actual sistema de transferencias a las entidades locales.

Este conjunto de acuerdos entre gobiernos locales y organismos de crédito internacional condujo a recurrir al financiamiento internacional de América Latina y que esta se articulara más estrechamente a la lógica de la globalización del capital financiero. La particularidad en la década de los noventa, como lo señala Jorge Iván González, es la creciente participación de la deuda interna y externa: en diciembre de 1997 “representaban el 33.5% del PIB. En sólo dos años tuvo un crecimiento de más del 80% para llegar a finales de 1999 a la suma de \$7.504 billones, que equivale al 50.2% del PIB. Actualmente, el pago de intereses de sólo el gobierno central llega casi al 4% del PIB y absorbe la cuarta parte de los gastos oficiales”⁵.

Otra forma de examinar el problema actual de la crisis fiscal estaría asociado a: dificultades de orden institucional, no haber profundizado la descentralización y por ende requerir de un mayor esfuerzo fiscal de las regiones, alta evasión y elusión del sistema fiscal, falta de eficiencia del Estado y problemas de corrupción del sistema político colombiano. De todas formas la defensa que hace la Junta Directiva del Banco de la República de la banda cambiaría repercutió en la elevación de las tasas de interés y que el gobierno al querer colocar los TES contribuyó decididamente al crecimiento del endeudamiento interno.

Cualquiera que sea la explicación, tanto la corriente principal en teoría económica (respaldada por la versión neoinstitucional, elaborada por Oliver Williamson y Douglass North) como los heterodoxos, recurren a la historia económica para legitimar las opciones de política económica que se deben seguir para solucionar la crisis fiscal⁶. De esta forma, como lo señala Hobsbawm, los economistas reintegran la historia a la ciencia económica con la esperanza de que el pasado proporcione respuestas que el presente parece reacio a dar⁷.

⁵ Jorge Iván González y Mauricio Cabrera. *El desmanejo de la deuda pública interna*. Informe preparado para la Contraloría General de la República. Bogotá, julio de 2000. Pág. 5.

⁶ A este respecto se podría hacer mención a dos trabajos de Douglass North. *El nacimiento del mundo occidental 900-1700*, publicado por Siglo XXI en 1980 y el libro *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico*, editado por el Fondo de Cultura Económica. (México 1993).

⁷ Eric Hobsbawm. “Historiadores y economistas” en su libro *Sobre la Historia* publicado por Editorial Crítica (Barcelona 1998).

Uno de los peligros que se cierne en este tipo de reconstrucción histórica ya lo había señalado Polanyi en su debate con el liberalismo económico. La ortodoxia económica clamaba porque la sociedad se ajustara a las libres fuerzas del mercado, en tanto era una garantía de progreso humano; estos economistas justificaban esta política económica con base en la idea de que el mercado era algo natural. Esta forma de revisar la historia condujo a Polanyi a decir que ninguna interpretación errónea del pasado se reveló nunca como una mejor profecía del futuro⁸.

Antes de pasar a examinar las diferentes maneras de abordar la fiscalidad y los modelos teóricos presentes en la interpretación, no estaría por demás detectar una regularidad en el fisco colombiano: al terminar el siglo XVIII las protestas fiscales estaban al orden del día, -una de ellas se manifestó en la revolución de los comuneros- y propiciaron el proceso de independencia. De acuerdo con los trabajos de Roberto Junguito el siglo XIX termina en una profunda crisis fiscal acompañada de la guerra de los mil días y de recesión económica, y pasaremos al nuevo milenio en una situación de crisis fiscal y económica, en un ambiente de violencia⁹.

1. La fiscalidad en Annales y la regulación

Una alternativa metodológica para analizar las reformas tributarias y la administración fiscal consiste en considerar el sistema impositivo como parte de la economía política: los conflictos redistributivos inciden en la distribución del producto social; el impuesto no es socialmente neutro; las palabras impositivo o impuesto provienen del verbo imponer; y, todo el sistema hace parte de la colisión de intereses entre sociedad civil y el Estado en torno a la financiación del gasto público. En fin, la fiscalidad sólo se entiende en referencia a una situación social producto de una larga evolución y del juego de relaciones de fuerzas sociales y compromisos pasados. Esta es la opción que toman Annales y la Regulación.

Los historiadores de Annales inauguran un campo de la historiografía mediante el estudio de la fiscalidad. Las transformaciones que tuvo la Revolución Francesa en materia de impuestos y la manera como se debía dar lugar a los principios liberales llamaron la atención de esta escuela. La nueva fiscalidad construida en el país galo partió del principio de la igualdad de todos los

⁸ Karl Polanyi. *La gran transformación. Crítica al liberalismo económico*. Madrid La Piqueta (1997). 84.

⁹ Roberto Junguito. *La guerra de los mil días y la crisis fiscal 1898 - 1903*. Santafé de Bogotá Policopiado 1998.

ciudadanos vis a vis del impuesto y no podría pasar desapercibida la influencia que tuvo la fisiocracia de esta reestructuración del sistema fiscal¹⁰.

Una mirada a la historia de la fiscalidad pone en evidencia que las finanzas públicas son un punto de encuentro de diversas ciencias sociales; esta es una propuesta seguida por Robert Schnerb¹¹. Para este historiador el carácter interdisciplinario se manifiesta por cuanto en la esfera de lo político e institucional se aprecia como el Estado convalida su actividad financiera mediante el uso del poder político, sustentado en las instituciones desplegadas para cumplir esta finalidad. En el terreno de lo económico la acción del Estado se inscribe en el conjunto de actividades económicas, pero con la peculiaridad de modificar los ritmos de acumulación, ya sea por vía de sus ingresos o haciendo uso del gasto público. En el ámbito de lo social el Estado puede incidir sobre la reproducción y las transformaciones de las relaciones sociales existentes. De esta forma las finanzas públicas aparecen como un lugar privilegiado que articula lo político, lo económico y lo social

Esta escuela empieza por reconocer que la fiscalidad no puede considerarse social ni económicamente neutra. En el Estado Moderno el impuesto concierne al conjunto de la sociedad, pero no todos los grupos sociales se gravan de la misma forma ni en iguales proporciones. La modificación del sistema tributario más que un problema técnico es un problema que debe resolverse en el terreno de lo político.

Fernand Braudel representante insigne de esta escuela y por largo tiempo director de *Annales*, en su obra *Civilización material, economía y capitalismo* se ocupó del problema de las finanzas públicas a partir de las funciones que ejerce el Estado: «hacerse obedecer, monopolizar en su provecho la violencia virtual de una sociedad dada; controlar de cerca o de lejos la vida económica, organizar, de forma fluida o no, la circulación de bienes, apoderarse sobre todo de una parte notable de la renta nacional para sufragar sus propios gastos, su lujo, su ‘administración’ o la guerra; y participar en la vida espiritual, sin la cual ninguna sociedad se mantendría en pie”¹².

¹⁰ Ver Oscar Rodríguez S. *Estado y mercado en la economía clásica*. Colección Pre textos No 13. Universidad Externado de Colombia. Bogotá año 2000.

¹¹ En el libro editado bajo la dirección de Jean Bouvier y Jacques Wolff. *Deux siècles de fiscalité française XIX- XX siècle*, por la Ecole Pratique des Hautes Etudes en Sciences sociales, Paris VI, se publicaron algunos de los artículos de Rober Schnerb: “Les vicitudes de L’impôt indirect de la Constituante à Napoleon”, “Quelques observations sur l’impôt en France dans la première moitié du XIX siècle”, “Technique fiscale et partis pris sociale. L’impôt foncier en France depuis la Révolution”, “Les hommes de 1848 et l’impôt”.

¹² Fernand Braudel. *Civilización, material, economía y capitalismo. Tomo II. Los juegos del Intercambio*. Alianza Editorial. (Madrid 1984) 448 - 449.

En el período mercantil los Estados Absolutistas, por la dinámica de expansión del mercado y la defensa del sistema colonial, se encuentran normalmente en una situación de déficit fiscal. Las sociedades cortesanas no logran introducir la racionalidad propia del capitalismo en materia de gasto público, ni ajustar éste a los ingresos que recibieron por concepto de impuestos; por esta razón siempre están a merced del crédito y de quienes lo proveen: los financieros, que a su vez son los receptores de los impuestos. A juicio de Braudel, la revolución financiera inglesa (1688 y 1756) transformó el crédito público y la administración de los impuestos (aduana e impuestos al consumo) que pasó a manos del Estado; en adelante, los tributos y los nuevos créditos tuvieron trámite parlamentario¹³.

En teoría económica la escuela de la regulación retoma de Annales la historia de la fiscalidad. Uno de los aspectos claves de esta teoría está referenciado a la variabilidad de las dinámicas económicas y sociales, en el tiempo y en el espacio. Desde sus orígenes esta escuela propone un fecundo programa de investigación donde la historia juega un papel central. Como señala Boyer “una de las enseñanzas principales que los regulacionistas han aprendido de la escuela de Annales y, en particular de Ernest Labrousse, es saber que cada sociedad tiene la crisis y la coyuntura de su estructura”¹⁴ Una de sus nociones fundamentales la constituye el “modo de producción que permite explicar las relaciones existentes entre la organización del sistema económico y las relaciones sociales”. Desde el punto de vista de la historia los trabajos de la escuela de Annales fueron de gran utilidad en su formulación teórica, en especial se retomó “el acento puesto sobre las estructuras, los fenómenos colectivos y las formas de organización, el rechazo de un uso dogmático del marxismo, la voluntad para formular un método y un cuestionario más que una teoría, el uso del método generativo y comparativo y la apertura sobre otras ciencias sociales”¹⁵.

¹³ Braudel. 457-458. Para Yves-Marie Bercy: “El rasgo característico de la política de los siglos XVI y XVII fue la construcción de aparatos centralizados. Esta evolución se desarrolla de manera desigual en todo el continente y a través de coyunturas históricas diferentes. El fisco fue el primer instrumento del proceso de centralización política; su organización fue ella misma unificada; su éxito ofrece enseguida a los Estados los medios de afirmar su poder en sus dominios sin cesar de extenderlos”. Notas sobre los procedimientos de pago de impuestos en el siglo XVII, en *el Fiscalité et ses implications sociales en Italie et en France aux XVII et XVIII siècles* (Florence 5 y 6 de diciembre de 1978) Ecole FranVaise de Rome, Palais Farnésse 1980 pág 17.

¹⁴ Robert Boyer. *La teoría de la Regulación. Un análisis crítico*. Edit Humanitas. (Buenos Aires, 1989).17.

¹⁵ Boyer. 10.

Desde la perspectiva social, la obra de Norbert Elías ofrece una alternativa de interpretación; este autor reemplaza la hipótesis del individualismo metodológico -sustentado en los modelos neoclásicos-, por la de interdependencia de los individuos. La sociedad no puede ser considerada como la agregación de individuos aislados; por el contrario, lo que Elías denomina la «composición» de unos seres humanos mutuamente dependientes y el proceso de composición del Estado del cual se ocupan sus investigaciones son definidos como constituidos por muchas pequeñas unidades sociales que se encuentran en libre concurrencia¹⁶.

Las nociones de interdependencia propuestas por Elías, aplicadas a las unidades sociales, desembocan en la formulación de una especie de ley de carácter monopolista, que es válida para las prácticas de carácter político y para los comportamientos de tipo económico. El proceso de monopolización de la violencia por parte del Estado aparece en el ascenso de la sociedad cortesana, que está a su vez acompañado de la centralización creciente del poder estatal mediante el uso de dos mecanismos: el conjunto de impuestos y las fuerzas del ejército y la policía¹⁷.

La Teoría de la Regulación desarrolla el planteamiento de Elías, coloca al Estado como una relación social y al sistema financiero como una pieza central de la reproducción de lo social. La estructura de lo estatal expresa una red de interdependencias diferenciadas y jerarquizadas. El Estado como institución posee una amplia autonomía en materia de codificación del régimen monetario, de las formas de concurrencia y de la relación salarial. De otra parte, las relaciones entre los sujetos políticos y agentes económicos, como los gremios, introducen diferencias en materia de impuestos y acceso a los servicios colectivos producidos y organizados bajo la égida del Estado.

El análisis de las formas de articulación entre el Estado y la economía conduce a interrogarse sobre la naturaleza del Estado en general. Al distinguir claramente la lógica del poder político (expresión de la soberanía y de la legitimidad, que autoriza las contribuciones fiscales) de las restricciones de la acumulación privada, es posible construir una serie de conceptos que den cuenta de la complejidad de los roles y de las configuraciones del Estado.

Entre las formas de regulación social ligadas a las finanzas públicas Bruno Théret encuentra la regulación territorial articulada con la economía de «antiguo régimen», en donde la renta es el elemento clave de la acumulación económica; por ello el capitalismo en ese periodo es de tipo rentista. Él distingue

¹⁶ Norbert Elías. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. (México. FCE, 1987). 35.

¹⁷ Elías. 45.

dos modos de articulación del Estado moderno y del modo de regulación capitalista, el modo territorial y el modo salarial¹⁸.

La dimensión política de esta forma de regulación, está sustentada por el impuesto territorial y los gastos son preponderantemente militares, como los ocasionados por la guerra. La «reproducción del Estado depende de la técnica y de la capacidad financiera de la burguesía profesional capitalista, pero, recíprocamente, es la economía estatal tributaria la que predomina, el ethos guerrero y aristocrático de los gastos prima sobre las finanzas públicas». Otra forma de regulación reposará sobre la relación salarial y la explotación capitalista de los recursos tributarios del Estado dará paso a la explotación de los recursos mercantiles del capital. La financiación del Estado puede hacerse por emisiones; este comportamiento estimulará la competencia con el capitalismo y la banca central se convertirá en árbitro de la disputa, generándose un compromiso entre las necesidades monetarias de la acumulación económica y de la acumulación política.

Esta perspectiva teórica la aplica Théret en su investigación sobre «Le Système Fiscal, Français Libéral Du XIX Siècle: Bureaucratie ou Capitalisme?». Entre las inquietudes que tiene el autor se encuentra la forma como el sistema fiscal adquiere legitimidad: el liberalismo como forma de gobierno se erige sobre el voto del impuesto; los cambios que él introduce y que conducen a esta nueva legitimidad del impuesto, conciernen a las formas de pago, a los procedimientos de fijación y su nivel¹⁹. El impuesto-contribución supone la adhesión, y la búsqueda de esta adhesión, no puede ser obtenida continuamente sino con una buena gestión de la economía. En los sistemas parlamentarios una forma de legitimar el impuesto es su trámite ante los órganos representativos y su adopción -por medio del voto- al interior de los mismos. Pero una vez aceptados los respectivos gravámenes, el poder legislativo es excluido de su administración y le corresponde al ejecutivo poner en funcionamiento un conjunto de instituciones para recaudar los impuestos.

En el caso francés, Théret indaga cómo evolucionaron las funciones del *receveur générale et payeur* y bajo qué condiciones se forma una aristocracia financiera, facultada por el Estado para efectuar el cobro de impuestos, negociar con la deuda interna y colocar parte de su capital en los mercados internacionales. Entre las peculiaridades del sistema francés se encuentra la

¹⁸ Bruno Théret. *Régimes Economiques de l'ordre politique*. Edit PUF, (Paris 1992) 173.

¹⁹ Este artículo, de Bruno Theret, es publicado por el Comité pour l'histoire Economique et Financière de la France, en la colección *Histoire économique et financière de la France*. Etudes et documents. Voll III 1991 págs 173 y ss.

forma de pago de los colectores de impuestos, retribuidos con un porcentaje de lo recolectado. A pesar de desconocer la estrategia de reproducción de este grupo social, se percibe cómo su reclutamiento se hace en el medio de los capitalistas lo cual facilita que con el pasar del tiempo éstos vayan adquiriendo funciones de banqueros y financistas Thérét, apoyado en la investigación de Pierre Francois Pinaud, *Les receveurs généraux des Finances 1790-1865*, selecciona algunos ejemplos de los lazos familiares y de la forma como se reproduce endogámicamente esta burocracia²⁰.

2. Lo fiscal en la interpretación neoinstitucional

En épocas recientes el análisis neoclásico ha explorado las instituciones a partir de una construcción histórica. Los desarrollos de la Nueva Historia norteamericana han sido enriquecidos por los trabajos realizados por importantes teóricos como Buchanan y North; el primero, teniendo como base el individualismo metodológico, sostiene que “El estudio de la Hacienda Pública, tanto en sus niveles más simples como más complejos, debe comprender dos etapas. En primer lugar ha de prestarse alguna atención a los objetivos y aspiraciones que motivan el que los individuos se comporten como lo hacen en el proceso político. En otras palabras, ¿qué trata de conseguir el gobierno y cuál es su eficiencia en el logro de tales objetivos? En segundo lugar, ¿cómo las instituciones organizadas para la consecución de los fines sociales influyen en la conducta de los individuos y en las condiciones en que se encuentran en una economía privada o de mercado?”²¹

Por su parte, North indaga sobre el papel que cumplió el sistema fiscal en el nacimiento del mundo occidental, con ello pretende construir un “marco analítico global para examinar y explicar el desarrollo del mundo occidental; un marco que está de acuerdo con la teoría económica neoclásica y que la complementa”²².

La teoría económica ha construido toda una rama del saber que se puede denominar teoría fiscal. Sus inicios pueden situarse en los principios de hacienda pública formulados por la teoría clásica que, apoyada en el pensamiento liberal le imponía al Estado 4 normas: a) no sobrepasar el gasto que corresponde al límite de las necesidades públicas; b) aplicar la neutralidad de la tributación en términos de los factores participantes en el crecimiento

²⁰ Thérét. 180.

²¹ James Buchanan. *Hacienda Pública*. Edit Derecho Financiero. (Madrid 1968). XXXVII.

²² Douglas North y Robert Thomas. *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900 - 1700)*. Siglo XXI Editores (Madrid 1980).

económico; c) conservar del equilibrio presupuestal ; y d) distribuir el costo de la actividad financiera entre los ciudadanos.

El paradigma neoclásico se nutre de la Nueva Historia Económica, en particular, la desarrollada en la academia anglosajona. En sus orígenes se proclamó como una historia científica adelantada por “un grupo de historiadores que ejerce en los Estados Unidos y otras partes, quienes hacen referencia a ellos mismos como historiadores científicos, científicos sociales o cliométricos”. Estos historiadores querían producir enunciados con carácter de ley por medio de un proceso inductivo, a través de una recolección sistemática de los hechos de la historia económica. Según Fogel, los historiadores tradicionales estarían representados en Estados Unidos por R.H. Tawney, J.M. Trevelyan, en la Gran Bretaña por J.R. Elton y la escuela francesa de Marc Bloch, Lucien Febvre y Fernand Braudel²³.

En los años cincuenta la cliometría hizo presencia en la academia norteamericana, el rasgo común que la distinguía era la aplicación de los métodos cuantitativos y los modelos conductuales de las ciencias sociales al análisis histórico. Los trabajos de esta corriente histórica, en su primera fase, insisten en la necesidad de que la investigación se construya a partir de modelos explícitos del comportamiento humano. Como lo señala uno de los representantes de esta escuela: “el enfoque a veces conduce a los cliométricos a representar el comportamiento histórico mediante ecuaciones matemáticas y luego buscar la prueba, generalmente cuantitativa, capaz de verificar la aplicabilidad de estas ecuaciones o de contradecirlas”.

Un elemento central de esta escuela, que en ocasiones se le puede juzgar como ahistórico, es el de querer “contemplar la historia como un campo de la ciencia social aplicada, afirmando que los métodos analíticos y estadísticos son tan pertinentes para el estudio del pasado como lo son para los problemas contemporáneos”. La hipótesis sobre la conducta racional de los agentes económicos no puede ser aplicada por igual a todas las sociedades; en este sentido vale la pena recordar el trabajo de Witold Kula, que en su libro *Teoría Económica del Sistema Feudal*, anticipó otra forma de regular la conducta de los agentes económicos, quienes en este período buscaron minimizar costos monetarios en cambio que maximizar beneficios, dada la escasez de circulantes que se presentó en la Europa medieval. De otra parte, la polémica con esta escuela se puede centrar a propósito de la validez que tiene imputar las normas de conducta de los agentes económicos capitalistas a aquellas sociedades que no lo son.

²³ Un análisis pormenorizado de esta temática se puede encontrar en el artículo de Oscar Rodríguez S. “¿Qué relaciones se pueden establecer entre historia y economía?”. *Revista Historia Crítica*. No 14 Universidad de los Andes Bogotá . 1997.

Uno de los problemas que los historiadores le han encontrado a la cliometría ya fue puesto de relieve por Hobsbawm. Su énfasis sobre las situaciones de equilibrio va en contravía de las preocupaciones de los historiadores que precisamente se pasan la vida ocupándose de economías que no están en equilibrio; el desequilibrio es justamente la fuente de los cambios y las transformaciones históricas

La renovación de la ortodoxia neoclásica en materia de historia económica está asociada a la figura de Oliver Williamson y Douglass North. El estudio de las estructuras administrativas e institucionales fue iniciado por la escuela histórica alemana, que -como lo anota Rollinat- le abrió el camino al institucionalismo norteamericano. Thorstein Veblen es uno de los primeros tratadistas que toma la propiedad como institución y junto con John Commons y Wesley Mitchell se les ha considerado como los fundadores del institucionalismo; a juicio de Seckler, estos economistas, “protestaron por el carácter excesivamente abstracto y deductivo de la economía (...) y los consternaba el interés de los economistas en el modelo perfectamente competitivo y en el libre cambio, mientras el mundo iba siendo dominado por las grandes empresas y por el imperialismo. Hacían notar la repercusión de la tecnología sobre la sociedad y la fuerza de las instituciones jurídicas y sociales al determinar las opciones humanas”.

A partir de los setenta del siglo XX aumenta la influencia académica de las teorías de los derechos de propiedad, de la agencia y de los costos de transacción, y el modelo neoclásico recibe nuevo oxígeno, por cuanto incluye el tema de las organizaciones y de las instituciones en su cuadro analítico, y toma en cuenta la incertidumbre y la racionalidad limitada de sus agentes²⁴.

A dos figuras centrales se asocian los costos de transacción, en el campo de la teoría económica a Oliver Williamson y en la historia económica a Douglass North. Para el primero, entre las características que podría tener esta escuela con relación a otros enfoques estarían: “1) es más micro analítica, 2) está más consciente de los supuestos conductistas, 3) introduce y desarrolla la importancia de la especificidad de los activos, 4) recurre más al análisis institucional comparado, 5) considera a la empresa como una estructura de gobernación antes que como una función de producción y 6) asigna un peso mayor a las instituciones contractuales expost con hincapié especial en el ordenamiento privado por oposición al ordenamiento judicial”²⁵.

²⁴ A este respecto ver el artículo de Oscar Rodríguez S. “Economía Institucional, Corriente Principal y Heterodoxia” en: *la Revista Economía Institucional No 3* Universidad Externado de Colombia Facultad de Economía diciembre del 2000.

²⁵ Oliver Williamson. *Las instituciones económicas del capitalismo*. FCE. (México 1989). 30-31.

En parte, la inclusión de los costos de transacción se origina a partir de las modificaciones que la corriente standard ha realizado en materia de racionalidad económica; por cuanto ahora es limitada, y procedimental y se adiciona un supuesto conductista: El oportunismo. Este se define en un primer momento como la búsqueda del interés personal con dolo pero luego se extiende a comportamientos más generales en el campo de los seguros y se “refiere a la revelación de información incompleta o distorsionada, especialmente a los esfuerzos premeditados para equivocar, distorsionar, ocultar, ofuscar o confundir de otro modo. El oportunismo es responsable de las condiciones reales o aparentes de asimetría de información que complican enormemente los problemas de organización económica”²⁶. El oportunismo podría explicar, según esta forma de analizar el tema de las instituciones, la elevada elusión y evasión el sistema tributario colombiano.

North introduce el tema de las instituciones y del cambio institucional como problema central del desempeño económico; en el trabajo que elaboró con Paul Thomas, “*El nacimiento del mundo occidental*”, además de reflexionar sobre el tema fiscal se ocupó del crecimiento económico y de las instituciones. Con esta propuesta teórica se intenta enfrentar las críticas formuladas a la NEH en relación con la incapacidad de incorporar los aspectos políticos al análisis histórico.

En este trabajo se sostiene que gracias a la creación de instituciones eficientes, es decir, del “establecimiento de un marco institucional y de una estructura de propiedad capaces de canalizar los esfuerzos económicos individuales hacia actividades que supongan una aproximación de la tasa privada de beneficios respecto a la tasa social de beneficios”²⁷. Sin embargo, cuando el gobierno asumió la tarea de proteger esos derechos de propiedad generó gastos que debían ser atendidos mediante la existencia del fisco y, en algunas oportunidades, las necesidades tributarias condujeron a proteger derechos de propiedad que dificultaron el crecimiento dando lugar a marcos institucionales que no favorecieron el crecimiento económico. A diferencia de los representantes de Annales (Duby, Le Goff) considera el feudalismo como un “sistema fiscal mediante el cual el Estado obtenía los recursos necesarios para liberar al reino de su responsabilidad”²⁸.

Con miras a dar una explicación global del cambio North adiciona al modelo neoclásico una teoría del Estado. Esta institución sigue de cerca a la definición dada por Hobbes acerca de la organización política, es decir, que se integra a

²⁶ Williamson. 57.

²⁷ Douglass North y R. P. Thomas. *El nacimiento del mundo occidental*. Op. Cit p. 6.

²⁸ North. 47.

las teorías existentes que tiene la relación contractual como base de la conformación del Estado. La definición que da este premio Nobel sobre la organización política es que ella tiene “una ventaja comparativa en la violencia, que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuesto de sus habitantes. La esencia de los derechos de propiedad, es el derecho de exclusión y una organización que tiene ventaja comparativa en la violencia está en situación de especificar y hacer respetar estos derechos de propiedad”.

En otro trabajo publicado en 1993, este autor intenta dar respuesta a algunos interrogantes que no fueron resueltos en sus obras anteriores. Entre las inquietudes formuladas estaban ¿por qué razón las presiones competitivas no conducían a la eliminación de las instituciones ineficientes? ¿No sería que los empresarios políticos en las economías estancadas emularan prestaciones políticas de las economías más exitosas? y ¿cómo poder explicar el desempeño radicalmente diferente de economías a lo largo de grandes periodos?. Como parte del nuevo análisis, North define a las instituciones como “reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”. Esta forma de examinar las transformaciones históricas tiende a llenar los vacíos tanto de la cliometría como de la teoría económica, que soslayaba la función de las instituciones en el desempeño económico.

Mediante el análisis institucional, el individualismo metodológico puede reconciliar la economía con las demás ciencias sociales; al ser las instituciones una creación humana, el análisis puede partir de la elección de los individuos, la que a su vez estará contextualizada por el marco institucional, disminuyendo de esta forma la incertidumbre al establecer una estructura estable de la interacción humana. De manera adicional se eliminan algunas de las restricciones que tienen los postulados neoclásicos; la teoría de las instituciones se construirá a partir de una reflexión sobre la conducta humana -racionalidad económica-combinada con la teoría de los costos de negociación.

3. Las influencias teóricas en los estudios colombianos sobre fiscalidad

La crisis fiscal, la falta de legitimidad del sistema impositivo, el haber emprendido ocho reformas tributarias en las dos últimas décadas y los desequilibrios macroeconómicos que tiene el país llevaron a los economistas de la corriente principal a crear una línea de investigación sobre la historia fiscal.

La preocupación y las investigaciones sobre las instituciones en Colombia surgen en un contexto caracterizado por la aplicación de las políticas de ajuste tomadas a partir de los años ochenta y de las reformas estructurales iniciadas con el proceso de globalización de la economía, que pusieron al orden del día el tema de la modernización del Estado. Como se mencionó anteriormente, entre las preocupaciones de la política económica estaba el tamaño del Estado y la intromisión de éste en el funcionamiento del mercado; la privatización, la flexibilización del mercado de trabajo, la reforma financiera y la apertura hicieron parte de las reformas estructurales de la década del noventa. La influencia del trabajo de North se deja sentir en un buen número de estudios, que se ocupan de problemas de coyuntura y de una reconstrucción histórica que permita justificar estas políticas.

Entre los trabajos más destacados, construidos a partir de esta perspectiva teórica, se podrían señalar el de Wiesner, *la efectividad de las políticas públicas en Colombia*; Jaramillo, Meisel y Urrutia, *continuities and discontinuities in the fiscal and monetary institutions of New Granada 1783-1850*; Kalmanovitz y Avella, *Barreras del desarrollo financiero: las instituciones monetarias colombianas en la década de 1950*; Urrutia, *Política económica e instituciones*; Kalmanovitz, *Las instituciones, la ley y el desarrollo económico*, y en enero de 1999, este mismo autor publica un artículo titulado la política fiscal colombiana en un contexto histórico.

El primero de los trabajos mencionados fue presentado al Departamento Nacional de Planeación, en el marco del proyecto de modernización de la administración financiera del sector público, el cual contó con el apoyo del BIRF y de PNUD. En una primera parte esta investigación se ocupa del paso del modelo neoclásico al modelo neoinstitucional, reiterando que este último puede contribuir a incrementar la eficiencia de las políticas públicas. En una segunda sección de este trabajo se hace un diagnóstico de cinco sectores considerados como prioritarios: la educación primaria y secundaria, medio ambiente, telecomunicaciones, transporte terrestre y los convenios de desempeño y regulación del sector energético; la finalidad de esta sección es la de diseñar una estrategia global para configurar el marco macroinstitucional y el entorno sectorial que permitan elevar la efectividad de las políticas públicas.

Esta investigación finaliza con un capítulo orientado a indagar sobre las causas históricas y políticas que facilitaron la evolución reciente y la situación de Colombia a finales del siglo XX. Los orígenes del desarrollo institucional son imputados a tres elementos: la tradición centralista y la intervención heredada de España desde el siglo XVI, el pensamiento político y económico de Colombia durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX y el socialismo europeo y el cepalismo latinoamericano de los 60's y 70's. La

situación de atraso se asociaría a que en Colombia al igual que en América Latina se adaptó el modelo de organización política, cultural y económica de España; dicho modelo estaría caracterizado por una tradición centralista y de intervención gubernamental, la ausencia de un ethos de trabajo y de homo economicus y el uso de la tierra más como título nobiliario que como factor económico²⁹.

El segundo aspecto no es desarrollado de manera sistemática en el escrito. Siguiendo a McGreevey encuentra que hay una disociación entre el pensamiento político y económico y entre las políticas económicas tomadas durante la época³⁰. Según este autor todavía persiste la pregunta acerca de si liberalismo fue responsable del lento crecimiento y la inestabilidad política de la época.

Respecto a la influencia del socialismo y de la Cepal, se parte de reconocer que le dieron un segundo aire al legado español de intervención directa y protagonista después de la segunda guerra mundial. Vale la pena recordar cómo en la exposición del profesor Ocampo, en la inauguración de la segunda promoción del doctorado de historia, se hacía alusión a que las causas del agotamiento del modelo cepalino son mucho más complejas que las señaladas por Wiesner y Kalmanovitz, recordemos que los procesos de globalización financiera, los conflictos sociales y las dictaduras militares en algunos países del cono sur hicieron inadecuado un modelo basado en el desarrollo del mercado interno³¹.

²⁹Esta tesis ya había sido expuesta por North en su libro sobre el nacimiento del Mundo Occidental y en la Evolución histórica de las formas de Gobierno. Para este autor, España que en su historia registra una larga lucha contra los moros y guerras internas, condicionaron su evolución institucional; y gracias al triunfo de la Corona Española se impusieron los valores y concepciones medievales y se entronizó el sistema de estatus medieval. En América Latina se sustituyó “el control burocrático de Madrid por controles burocráticos centralizados locales”. Douglass North. “Evolución histórica de las formas de Gobierno” *Revista de Economía Institucional*. Universidad Externado de Colombia. Año 2000 p. 146.

³⁰ William Paul McGreevey. *Historia económica de Colombia 1845-1930*. Edit Tercer Mundo Bogotá 1975. Un debate a este libro se puede consultar el texto publicado por el Instituto de estudios colombianos y el Banco Popular en 1979 con el nombre *Historia económica de Colombia un debate en marcha*.

³¹ En la ponencia presentada por el director de la CEPAL, profesor José Antonio Ocampo, se hace mención a que las características que tuvo el modelo de desarrollo económico para América Latina dependió de un conjunto de factores económicos entre los que se puede hacer mención a: el acceso o no a un mercado libre de fuerza de trabajo, a la estructura que toma la tenencia de la propiedad territorial, al funcionamiento de otros de mercados (servicios financieros, comercio internacional), las relaciones que se establecen entre los sectores de bienes transables y no transables. Ver el texto de Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp. *The export age: The latin american economies in the late nineteenth and early twentieth centuries*. (United Nations 1998). 10.

En materia de historia económica los trabajos de los neoinstitucionalistas son en su mayoría elaborados por investigadores que guardan una relación laboral con el Banco de la República. Las investigaciones de Kalmanovitz, Urrutia, Avella y Meisel representan un esfuerzo académico realizado desde la corriente standard con el propósito de reconciliar la historia con la economía y, a su vez, contribuyen al diseño de políticas económicas. En los estudios de Miguel Urrutia y Salomón Kalmanovitz se llega a la conclusión de que gracias al buen manejo de la política económica Colombia ha podido salir mejor librada de la crisis que otros países de la región cuando se implementaron las políticas de ajuste. Sin embargo, la existencia de instituciones ineficientes pesan como un fardo que se contraponen a una política de crecimiento económico que debía derivarse de las reformas estructurales.

Para Urrutia, el país se ha dotado de un adecuado marco institucional para el manejo de la política macroeconómica; en materia de presupuesto sobresale la existencia del Departamento Nacional de Planeación, que acompañado de los tecnócratas que han llegado al Ministerio de Hacienda, ha sabido evitar grandes déficit fiscales. No obstante, en otras áreas como la administración de justicia “las instituciones no han evolucionado o no se han adaptado a cambios sociales muy profundos como la aparición del crimen organizado y la pérdida de ciertos controles sociales, producto de la urbanización masiva y de la secularización”³². Otra deficiencia institucional la constituye el suministro de bienes públicos, en particular, la construcción de carreteras donde las formas clientelistas de ejercicio de la política económica generan sobre costos y una inadecuada red vial, vital para permitir enfrentar los retos de la apertura.

Kalmanovitz, en sus trabajos, reitera, como lo hace Wiesner, que una explicación del atraso económico colombiano se originó por la presencia de la España católica que trasladó un “sistema político centralizado y arbitrario que frena el desarrollo del mercado y, cuando este se crea espontáneamente intenta obtener directamente sus excedentes a través de impuestos onerosos”³³. Otra causa podría encontrarse en el sobredimensionamiento del Estado que interfirió indebidamente el funcionamiento del mercado; esto no obsta para reconocer que “aunque hay una serie de sólidas instituciones económicas, gremiales y de planeación que han facilitado este desarrollo e impedido que se produzcan

³² Miguel Urrutia. “Políticas económicas e instituciones”. En: *Borradores semanales de economía*. SantaFé de Bogotá. Banco de la República (Bogotá 1996). 13

³³ Salomón Kalmanovitz. “Las instituciones, la ley y el desarrollo económico”. En: *Borradores semanales de economía*. Banco de la República. (Bogotá 1997). 5

³⁴ Kalmanovitz. 6

desviaciones inflacionarias, hay otras que no contribuyen al desarrollo sistemático para que la acumulación de capital envuelva a toda la población³⁴. La dificultad mayor estaría en la expedición de leyes y en el orden público. Respecto al primero de los aspectos no existe una tradición parlamentaria y prima la clientelización del Estado; este panorama se vuelve más confuso con la influencia corruptora del narcotráfico.

En un trabajo reciente -realizado en colaboración con Mauricio Avella y bajo la influencia de North, Anderson y Hill, representantes de la NEH-, se vuelve a insistir sobre el impacto negativo del legado español sobre el desarrollo económico. Por ejemplo, se señala que las inadecuadas intervenciones del Estado en el mercado monetario se guiaron por “la enseñanza de la iglesia sobre el pecado de la usura. Todavía un rezago de esta mentalidad en Colombia hace que la Superintendencia Bancaria deba expedir una norma mensual en la cual especifica cual es la tasa de interés que es considerada de usura, que es un techo y que puede implicar sanciones si es sobrepasado³⁵. No se podría pasar desapercibido que en la crisis reciente del sistema financiero la tasa de interés se disminuyó a partir de un pacto de caballeros, en tanto, el mercado por encontrarse cartelizado resultó ineficiente. La corriente principal en teoría económica y las organizaciones gremiales han enfocado sus baterías contra los últimos pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional, organismo que intenta que las medidas de política económica se ajusten a los postulados del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991. La indebida ingerencia de la jurisprudencia en el mercado es percibida como la falta de conocimiento en la “técnica económica”, es decir del pensamiento único. Los fallos recientes sobre el UPAC, la garantía de la salud como derecho fundamental, la determinación de que el ajuste del salario mínimo no puede estar por debajo de la tasa de inflación, es considerado como una interferencia de la ley en el libre funcionamiento del mercado y se está ahogando por una reforma de la Corte cuyos miembros piensen más en la eficiencia económica que en la integración y cohesión de la sociedad³⁶

La reconstrucción del sistema fiscal, hecha por Kalmanovitz, insiste en que la tradición centralista y la inconveniente unidad entre iglesia y Estado generó un sistema tributario férreamente resistido por los ciudadanos con subterfugios

³⁵ Salomón Kalmanovitz y Mauricio Avella, “Barreras del desarrollo financiero: las instituciones monetarias colombianas en la década de 1950” En: *Borradores semanales de economía*. Banco de la República (Bogotá 1998)

³⁶ Uno de los principios sobre el cual reposa el Estado Social de Derecho es la solidaridad, y como lo señala Robert Castell “la problemática de la cohesión social no puede ser lograda por el mercado. La solidaridad no se construye en términos de competitividad y rentabilidad”. Ver el libro *Las metamorfosis de la cuestión social*. Edit. Paidós (Buenos Aires 1997). 120

de evasión y elusión. Por su parte, el programa proteccionista, continua Kalmanovitz, provocó una conducta parasitaria por parte de los contribuyentes, las rentas derivadas de la protección fueron captadas por productores, sindicatos, políticos y trabajadores del sector público. La protección en América Latina, condujo entonces, a consolidar la pereza tributaria, a la atrofia misma del desarrollo industrial por sobredosis y por no imponer condicionantes exportadores a otorgamiento de los subsidios. Para este autor, la ruptura del modelo se originó porque toda América Latina reconoció haberse equivocado al haber tirado por la borda la estabilidad de los precios y desaprovechar una enorme expansión del comercio internacional, lo cual a la postre condujo a un estancamiento económico³⁷.

Según esta corriente la introducción de una racionalidad más instrumental, proporcionada por el pensamiento postmoderno, pasaría por el respeto a las leyes del mercado y la disminución de las injerencias inadecuadas del Estado sobre el mercado. Esta, tal vez, sería una forma de romper con el pesado fardo que significa la herencia española y superar las limitaciones del trópico³⁸.

Quizá uno de los aspectos al cual no pueden dar respuesta los análisis institucionales gira en torno al funcionamiento de la administración tributaria en la época colonial. Una respuesta adecuada a este tema debe iniciarse con el reconocimiento de una situación de dominación, de encuentro de dos culturas, que propiciaron una dislocación social y una descapitalización de las economías periféricas mediante la fuga del excedente económico por la vía fiscal. Tampoco se podría dar respuesta a cómo, actualmente, a pesar de dar pasos hacia una eficiente administración tributaria se ha generado un sistema fiscal profundamente inequitativo. Un indicador sobre la falta de equidad del sistema muestra cómo entre 1991 y 1997 los recaudos fiscales captados por el impuesto a la renta disminuyeron del 5.4 al 4.9% del PIB, mientras que los impuestos correspondientes al IVA ascendieron del 2.4 al 3.6% del PIB.

La falta de legitimidad del sistema fiscal, el aumento de la exclusión social y el rompimiento del pacto social llama la atención a que posiblemente no se están construyendo instituciones social y políticamente neutras, sino más bien estamos ante la presencia de una forma de regulación excluyente, por lo cual es preciso la creación de un ambiente democrático, en donde la redistribución de la riqueza esté acompañada de una mayor dinamismo

³⁷ Salomón Kalmanovitz. "La política fiscal en un contexto histórico" En: *borradores semanales de economía*. Banco de la República. (Bogotá 1999).

³⁸ A esta conclusión llega Hector F. López en su artículo "Tributación y falta de legitimidad en Colombia" publicado En: *la Revista Cuadernos de economía* No 28. Universidad Nacional de Colombia (Bogotá 1998).

económico, mayor número de puestos de trabajo y un marco institucional que cohesione el tejido social.

Conclusiones

La crisis fiscal por la que atraviesa la economía colombiana y que se manifiesta particularmente en el desproporcionado déficit fiscal y en la acrecentada deuda pública interna, se convierte en una oportunidad para reflexionar sobre la articulación que se puede establecer entre historia y economía. La interpretación que se da a este fenómeno depende del modelo teórico que se utilice, ya sea desde la teoría económica o de las escuelas de pensamiento que en historia económica sustentan a cada una de ellas.

Las corrientes heterodoxas han puesto de presente que el origen de los desequilibrios fiscales deben ser relacionados con las políticas de ajuste sugeridas por los organismos de crédito internacional (BID, FMI, BM) a partir de la crisis de la deuda externa; esta situación condujo a que América Latina se articulara a la lógica de la globalización del mercado financiero. En el caso particular de Colombia el crecimiento de la deuda interna estuvo jalonado por el incremento de las tasas de interés, ocasionado en la defensa de la banda cambiaria y en el aumento del presupuesto público para garantizar la gobernabilidad de las diferentes administraciones presidenciales.

Una alternativa para reconstruir históricamente las reformas tributarias y la administración fiscal ha sido brindada desde la historia por la escuela de annales y en materia de teoría económica por la propuesta de la escuela de la regulación. Un aspecto que las caracteriza es considerar el sistema impositivo como parte de la economía política, entendida en el marco de las categorías desarrolladas por la escuela clásica. En estas elaboraciones el impuesto no se puede considerar como socialmente neutro pues hace parte de un conflicto distributivo; el sistema tributario es el resultado de la colisión de intereses entre los diferentes componentes de la sociedad civil y del Estado en torno a la financiación del gasto público. Esta forma de examinar el problema tuvo entre sus representantes más connotados a Robert Schnerb y a Fernand Braudel, quienes, en sus investigaciones aplicadas en especial a la economía francesa, reconstruyeron la historia del sistema impositivo.

De manera inevitable los estudios sobre la fiscalidad realizados desde la heterodoxia tienen una propuesta interdisciplinaria, en donde, se conjugan las diversas disciplinas cada una con su propio método de análisis: la sociología, la economía, la historia, la ciencia política y la teoría administrativa. Un rasgo común de esta propuesta es el concepto de Estado, el cual sigue de cerca la

definición de Fernand Braudel, en su obra *civilización material economía y capitalismo*, y los desarrollos de Norbert Elías, quien debate los presupuestos generados por el individualismo metodológico.

Por su parte, la ortodoxia económica y su sustento histórico, expresado en la *New Economic History*, han tenido como una de sus preocupaciones el problema fiscal. La teoría económica ha construido toda una rama del saber que se puede denominar teoría fiscal, la cual se apoyó en el pensamiento liberal y en un comienzo no introdujo el estudio de las organizaciones económicas en su propuesta teórica. Gracias al surgimiento de la economía de los contratos y a los aportes de Williamson y North se incorporó tanto en teoría económica como en historia el tema de las instituciones.

North introdujo el tema de las instituciones y el cambio institucional como problema central del desempeño económico, e incluso en el *nacimiento del mundo occidental* el tema fiscal desempeña un papel prioritario en el crecimiento económico y en el fortalecimiento de las instituciones.

Las elaboraciones de la ortodoxia económica han tenido impacto, no sólo en la historia económica editada en el Banco de la República sino en las formulaciones de política económica que parten de las reformas estructurales de los noventa. En especial, se busca que las instituciones no alteren las leyes del mercado y que sean eficientes; los procesos de privatización y la retirada del Estado de algunos mercados (laboral, financiero, servicios públicos y bienes) es una condición indispensable para lograr altas tasas de crecimiento económico.

A partir del trabajo de North se hace una revisión de la historia económica colombiana, en el cual el atraso de nuestro país se asocia a la herencia colonial española, la que dejó un desarrollo institucional basado en una tradición centralista, a la imposición de valores y concepciones medievales, a la falta de un ethos de trabajo y al uso de la tierra como título nobiliario mas que como factor productivo. Bajo esta interpretación, para el caso colombiano, el periodo de economía cerrada, cuya política económica estuvo guiada por la Cepal, se percibe como un segundo aire del legado español, en donde el Estado a través de su intervención directa condujo a la existencia de instituciones ineficientes y a la existencia de *free rides* y *rent sikeers*. Así mismo se señala que la protección en América Latina condujo a consolidar la pereza tributaria, a la atrofia misma del desarrollo industrial y a que América Latina se aislara de la dinámica del mercado internacional.

Con la actual reforma fiscal, propuesta por la corriente *standar*, se pone en cuestión los lineamientos de la política tributaria, en tanto para la década de los noventa se llevaron al parlamento más de seis reformas tributarias; sin

embargo, la política fiscal no ha dado ningún resultado, la crisis está al orden del día, el sistema tributario sigue siendo inequitativo y los fenómenos de evasión y elusión se acentúan. Tal vez, las causas de los desequilibrios fiscales y el fracaso de las reformas tendrían que buscarse en la falta de un pacto social que legitime al Estado y que haga funcionar el sistema fiscal.

Bibliografía

- Aglietta Michel y Moatti Sandra. *Le FMI. De l'ordre monétaire aux désordres financiers..* Paris: Edit Economicxa julio del 2000.
- Buchanan. *Hacienda Pública*. Edit Derecho Financiero. Madrid 1968.
- Bercy Yves-Marie; Notas sobre los procedimientos de pago de impuestos en el siglo XVII, en *el Fiscalité et ses implications sociales en Italie et en France aux XVII et XVIII siècles* (Florence 5 y 6 de diciembre de 1978) Ecole FranVaise de Rome, Palais Farnésse 1980.
- Boyer Robert. *La teoría de la Regulación. Un análisis crítico*. Edit Humanitas. Buenos Aires, 1989.
- Bouvier Jean y Wolff Jacques. *Deux siècles de fiscalité française XIX- XX siècle*, Ecole Practique des Hautes Etudes en Sciences sociales, Paris VI 1976.
- Braudel Fernando. *Civilización, material, economía y capitalismo. Tomo II. Los juegos del Intercambio*. Alianza Editorial. Madrid 1984.
- Cárdenas Enrique, Ocampo José Antonio y Rosemary Thorp. *The export age: The latin american economies in the late nineteenth and early twentieth centuries*. United Nations 1998.
- Castel Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Edit. Paidós Buenos Aires 1997.
- González Jorge Iván y Mauricio Cabrera. *El desmanejo de la deuda pública interna*. Informe preparado para la Contraloría General de la República. Bogotá Julio del 2000.
- Elias Norber. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México. FCE, 1987.
- Hobsbawm Eric. "Historiadores y economistas" en su libro *Sobre la Historia* publicado por Editorial Critica Barcelona 1998.
- Instituto de estudios colombianos y Banco Popular. *Historia económica de Colombia. Un debate en marcha*. Bogotá 1979.
- Jaramillo Jaime, Meisel Adolfo y Urrutia Miguel , *continuities and discontinuities in the fiscal and monetary institutions of New Granada 1783-1850* Banco de la República Bogotá 1998.

- Junguito Roberto. *La guerra de los mil días y la crisis fiscal 1898 - 1903*. Santafé de Bogotá Policopiado 1998.
- Kalmanovitz Salomón. “Las instituciones, la ley y el desarrollo económico”. En borradores semanales de economía. Banco de la República. Bogotá, 1997.
- Kalmanovitz Salomon y Avella Mauricio, *Barreras del desarrollo financiero: la instituciones monetarias colombianas en la década de 1950*, en Borradores semanales de economía. Banco de la República, Bogotá 1998.
- Kalmanovitz Salomón. “La política fiscal en un contexto histórico En borradores semanales de economía. Banco de la República. Bogotá , 1999.
- López Hector F. “*Tributación y falta de legitimidad en Colombia en la Revista Cuadernos de economía No 28* . Universidad Nacional de Colombia Bogotá 1998.
- McGreevey³⁹ William Paul. Historia económica de Colombia 1845-1930. Edit Tercer Mundo Bogotá 1975.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Banco de la República. *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*. Bogotá, diciembre de 1999.
- North Douglass y Robert Thomas. *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900 - 1700)*. Siglo XXI Editores Madrid 1980.
- North Douglass. “Evolución histórica de las formas de Gobierno” Revista de Economía Institucional. Universidad Externado de Colombia. Año 2000 p. 146.
- North Douglass *El nacimiento del mundo occidental 900 - 1700* publicado Siglo XXI en 1980 y el libro *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico* editado por el Fondo de Cultura Económica Méjico 1993.
- Polanyi Karl. *La gran transformación. Critica al liberalismo económico*. Madrid La Piqueta 1997 Pág. 84.
- Rodríguez S Oscar “¿Qué relaciones se pueden establecer entre historia y economía?” . *Revista Historia Critica*. No 14 Universidad de los Andes Bogotá 1997.
- Rodríguez S Oscar. *Estado y mercado en la economía clásica*. Colección Pre textos No 13. Universidad Externado de Colombia. Bogotá año 2000.
- Rodríguez Oscar S. “Economía Institucional, Corriente Principal y Heterodoxia” en *la Revista Economía Institucional No 3* Universidad Externado de Colombia Facultad de Economía diciembre del 2000.

- Rollinat Robert. *La nouvelle histoire économique*. Edit. Liris, Paris, 1997
- Salama, Pierre.. *Du financier a la financiarisation ou l'industrialisation excluante*. Paris Greitd-Cedi, 1995.
- Schnerb Robert: “Les vicitudes de L'impôt indirect de la Constituante à Napoleon”, “Quelques observations sur l'impôt en France dans la premiere motiè du XIX siècle”, “Technique fiscale et partis pris sociale. L'impôt foncier en France depuis la Révolution”, “Les hommes de 1848 et l'impôt”. En *Deux siècles de fiscalité française XIX-XX siècle*, Ecole Pratique des Hautes Etudes en Sciences sociales, Paris VI 1976.
- Stallings Barbara. “La influencia internacional en las políticas económicas; deuda, estabilización y reforma estructural”, en Haggard y Kaufman. *La política del ajuste económico. Las restricciones internacionales. Los conflictos redistributivos y el Estado*. Bogotá, CEREC. 1994.
- Théret Bruno. *Régimenes Economiques de l'ordre politique*. Edit PUF, Paris, 1992.
- Theret Bruno “Le system fiscal, française libéral du XIX siecle: bureaucratie ou capitalisme?” en *l'histoire Economique et Financière de la France*, en la colección *Histoire économique et financiere de la France*. Etudes et documents. Voll III 1991.
- Williamson Oliver. *Las instituciones económicas del capitalismo*. FCE. México 1989.
- Urrutia Miguel, *Política económica e instituciones*. En Borradores semanales de economía. Banco de la República Bogotá 1996.
- Wiesner Eduardo, *la efectividad de las políticas públicas en Colombia* .DNP Bogotá 1997.