

# ¡ES LA POLÍTICA! EXPLICANDO LA RECENTRALIZACIÓN DE RECURSOS EN CONTEXTOS ECONÓMICOS DIVERGENTES. LOS CASOS DE BRASIL Y COLOMBIA

**Alejandro Angel**

Doctorando del Departamento de Ciencia Política de la Université de Montréal

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Nuevas constituciones, nuevas relaciones intergubernamentales. – 3. Reformas desde la década de 1960: ¿descentralización o desconcentración? – 4. La economía después de las constituciones. – 4.1. Brasil. – 4.2. Colombia. – 5. Conclusiones. – Referencias. – *Resumen – Resum – Abstract.*

---

## 1. Introducción

Las reformas constitucionales promovidas en América Latina a finales de los años 1980 y principios de los años 1990 tuvieron como un elemento central la discusión y posterior redefinición de las relaciones entre las diferentes esferas de gobierno. En parte esto tuvo relación con las transiciones a la democracia en varios países, en los que la asociación entre gobiernos autoritarios y un modelo relativamente centralizador fue tomada e interpretada como un axioma que debería ser cambiado.<sup>1</sup> Por otra parte, en el plano internacional, la reducción de las responsabilidades financieras de los gobiernos centrales tuvo su correlato en la delegación de diversas funciones a los niveles de gobierno inferior con el objetivo de que los primeros pudieran con-

---

*Artículo recibido el 12/06/2015; aceptado el 22/11/2015.*

1. Jacint Jordana y Ricard Gomà, "Introducción: democracia, descentralización y política social", en *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB, 2004, p. 11.

centrarse en otras tareas tales como la regulación de los mercados, cada vez más abiertos.

Sin embargo, a pesar de estas similitudes, las realidades de los países latinoamericanos no son iguales entre sí. Los países cuyas economías y territorios son más grandes son federaciones, mientras que los estados centralistas son mayoría en el resto de países. La clasificación de los diversos países en más o menos centralizados no tiene mucho sentido, puesto que obtener una respuesta a ese respecto no resuelve ningún problema, así como tampoco arroja luces sobre ningún aspecto relevante en las esferas política o económica. No obstante, el análisis comparado entre países permite dilucidar patrones generales, bien sea porque experiencias similares arrojan resultados diferentes o porque realidades diferentes llevan a resultados similares. En el caso particular de las relaciones intergubernamentales, esto puede verse en el hecho de que países que comparten una misma estructura, centralistas o federales, llegan a resultados diferentes.<sup>2</sup> Así mismo, países centralistas y federales pueden llegar también al mismo resultado.

Este artículo presenta el último caso al comparar un país federal, Brasil, y un país centralista, Colombia, que en un momento dado del tiempo llegan al mismo resultado. Naturalmente, las diferencias entre los dos países no se agotan en la estructura de sus relaciones intergubernamentales. Al contrario, al principio de la década de 1990 el primero estaba pasando por un proceso de estabilización inflacionaria que implicó una transformación radical de la participación del Estado en la economía, mientras que el segundo nunca tuvo inflaciones similares a la brasilera y vivía una suerte de bonanza en el consumo debido a la apertura económica y a algunos cambios institucionales. Sin embargo, el resultado que tienen en común es la disminución de la autonomía de los gobiernos intermedios, estados en el caso brasilero y departamentos en el caso colombiano, y la reducción de la posibilidad de realizar gastos de acuerdo a sus prioridades para pasar a respetar los lineamientos impuestos por los respectivos gobiernos centrales. La pregunta que guía entonces la reflexión en este artículo es: ¿por qué si los gobiernos intermedios de Brasil y Colombia tenían situaciones patrimoniales diferentes tuvieron un proceso similar de limitación de

---

2. Un ejemplo de este tipo de estudios es el de Théret, Bruno, "La diversidad de los federalismos en América Latina: Argentina, Brasil y México", en I. Bizberg (ed.). *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. México, DF: El Colegio de México, 2015, p. 147-281.

su campo de acción en materia de gasto público? Adicionalmente, ambas economías nacionales se encontraban en un proceso diferente (estabilización y reestructuración de la deuda en Brasil y aumento de la deuda en Colombia), lo cual añade un elemento más de cuestionamiento a dicha situación.

La hipótesis entonces consiste en afirmar que la similitud de los casos colombiano y brasilero en términos de la autonomía de gasto de sus gobiernos intermedios se debe fundamentalmente a que desde el punto de vista constitucional ambos países se encontraban en momentos semejantes, en la medida en que sus gobiernos intermedios habían conquistado un mayor grado de autonomía gracias a los procesos constitucionales que se habían llevado a cabo en 1991 en Colombia y en 1988 en Brasil. Debido a que esta nueva autonomía implicó de alguna manera una pérdida relativa de poder de gasto por parte de los gobiernos centrales, esta situación llevó a los mismos a tratar de recuperar esa pérdida. Naturalmente, debido a los momentos económicos diferentes, las estrategias utilizadas no necesariamente tienen el grado de similitud observado desde el punto de vista político.

El presente artículo se encuentra dividido en cuatro secciones de las cuales la presente introducción es la primera. La segunda sección busca contextualizar los procesos de descentralización política y económica en Brasil y en Colombia tanto desde el punto de vista fiscal como político-administrativo. La tercera sección pretende mostrar cómo los antecedentes de las relaciones intergubernamentales antes de los cambios constitucionales presentan similitudes importantes desde el punto de vista político que permiten entender, hasta cierto punto, la manera en que se llevó a cabo el proceso de pérdida de autonomía de los gobiernos intermedios tanto en el caso brasilero como en el colombiano durante los años 1990. Esto permite tener una visión de largo plazo sobre los procesos políticos que se veían reflejados en políticas de carácter económico. La cuarta parte busca mostrar la diferencia entre las situaciones brasilera y colombiana desde el punto de vista económico durante la década de 1990, posterior a las reformas constitucionales. Esto con el fin de hacer énfasis en las condiciones económicas diferentes de los gobiernos subnacionales, que, no obstante, llevaron a una recentralización de recursos económicos similar en los dos países discutida previamente. Finalmente, la quinta sección presenta algunas reflexiones a manera de conclusión.

## 2. Nuevas constituciones, nuevas relaciones intergubernamentales

Las reformas constitucionales declararon formalmente la autonomía de los gobiernos subnacionales y también promovieron acciones encaminadas al fortalecimiento de las finanzas de los respectivos gobiernos en detrimento de la esfera que hasta entonces se había mostrado más fuerte, es decir, los gobiernos centrales. Estos reconocimientos constitucionales de la importancia de tener gobiernos subnacionales autónomos, tanto política como económicamente, fueron importantes desde el punto de vista simbólico debido a que permitieron el surgimiento de nuevos actores al interior de los respectivos sistemas políticos.

En ese sentido, es necesario destacar que ambos procesos permitirían que los gobiernos subnacionales, que anteriormente estaban en un segundo plano en las relaciones intergubernamentales, surgieran como actores importantes y, por tanto, fueran merecedores de un reconocimiento político y de participación en la división de los recursos, proceso que es particularmente elocuente para el caso de los municipios.<sup>3</sup> De esta manera, para el caso brasilero se identifica el reconocimiento dado a los municipios como miembros plenos de la federación, mientras que para el caso colombiano se observa una recategorización de los gobiernos subnacionales, promoviendo la igualdad entre estos sin importar su condición económica o poblacional.

Adicionalmente, es importante aclarar que, a pesar de que ambas Constituciones hayan declarado formalmente la autonomía, el caso colombiano cuenta con una ambigüedad a ese respecto. La Constitución dejó establecida la forma en la cual deberían ser invertidos los recursos. A pesar de que la intención del constituyente fue garantizar que los servicios públicos básicos como educación y salud fueran prestados, este también fijó porcentajes a los fondos destinados a dichos

---

3. Una de las consecuencias más notables de los procesos de descentralización consagrados en las respectivas Constituciones fue la importancia que los municipios adquirieron como actores fundamentales de las políticas públicas durante la década de 1990. El reconocimiento de los municipios como una parte fundamental de la actuación del Estado surge como un gran paso dado en el marco de los procesos de descentralización. Para una ilustración sobre el caso de los municipios brasileros, ver José Serra y José Roberto Rodrigues Afonso, "El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica". *Revista de la CEPAL*, vol. 91, 2007, p. 35. Para un análisis sobre el desempeño de los municipios colombianos en las nuevas responsabilidades a ellos asignadas ver Fabio Sánchez, "Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado", *Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2006.

sectores, además de los criterios que deberían ser utilizados para hacer la distribución de los mismos.

En lo que se refiere a la división de los recursos que sobrevino después de las reformas constitucionales, en ambos casos existen similitudes importantes en la transferencia de recursos de los gobiernos centrales hacia los gobiernos subnacionales, con lo cual los primeros se verían por primera vez sin los recursos económicos que usaron durante mucho tiempo para imponer sus iniciativas en las políticas públicas.<sup>4</sup> Sin embargo, la manera en la que se presentó dicha división de recursos fue diferente para los casos analizados. Por un lado se encuentra el caso brasileiro, en el que, debido a la experiencia de autonomía en el pasado por parte de los gobiernos subnacionales,<sup>5</sup> la estrategia usada por los constituyentes fue la reorganización de los impuestos existentes de tal forma que los gobiernos subnacionales administraran una porción creciente de recursos.

En este sentido, la reforma del impuesto sobre circulación de mercancías, que se transformó en el impuesto sobre circulación de mercancías y servicios, representa el principal punto de fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos subnacionales en detrimento del Gobierno Federal.<sup>6</sup> En el caso colombiano, en cambio, esa transferencia se dio de manera diferente debido a que no hubo modificaciones en la estructura tributaria. Las reformas que vinieron después de la Constitución reforzaron la estructura de la división de recursos que existía antes de la misma, es decir, la estrategia fue fortalecer los fondos de participaciones existentes, con lo cual se configuró una situación en

---

4. Para un análisis de los datos sobre participación en el recaudo tributario de cada uno de los niveles de gobierno en el tiempo, y por cuestiones de espacio, para el caso colombiano se recomienda consultar datos sobre las tendencias más recientes. Fabio Sánchez Fabio, Irina España Eljaiek y Jannet Zenteno. "Fiscal cumbia: Colombia's revenue dynamism", en V. F. Cibils and T. Ter-Minassian (eds.). *Decentralizing Revenue in Latin America. Why and How*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2015, pp. 160-163. Para Brasil las series históricas se encuentran en el anexo estadístico de José Roberto Afonso y Erika Amorim Araujo, "A carga tributária brasileira: evolução histórica e principais características". *Cadernos de Pesquisa*, vol. 55, 2004, p. 33, y de manera más sucinta en Ter-Minassian, Teresa, "Elusive Goal: Brazil's Subnational Revenue System Reform", en Cibils y Ter-Minassian (eds.). *Decentralizing...*, 2015, especialmente la página 123.

5. Fernando Rezende y José Roberto Rodrigues Afonso, "The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Prospects", *Working Papers*, Stanford, CA, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, 149, 2002.

6. Anna Ozorio, "Evolução e crise da dívida pública estadual" *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, IPEA, 448, 1996, p. 12.

la cual el Gobierno Nacional Central tuvo que transferir una porción cada vez más importante de los recursos tributarios recaudados.

De esta manera, se puede identificar una diferencia en la forma en que las reformas constitucionales otorgaron autonomía a los gobiernos subnacionales, debido al hecho de que, por un lado, en el caso brasilero la Constitución garantiza la autonomía de los mismos sin que existan medidas ambiguas que la condicionen. Por otro, en el caso colombiano hubo una consagración de la autonomía con ambigüedad, dada la condicionalidad impuesta al uso de los recursos referida anteriormente. Esa ambigüedad se debe al hecho de que existe una desconfianza en la actuación de los gobiernos subnacionales colombianos, y por esta razón se decide constitucionalizar medidas que podrían ser parte de la legislación ordinaria, pero se asume que se correría el riesgo de incumplir con la promesa constitucional de distribuir los recursos.

Debido a la pérdida de recursos que tuvieron que afrontar los Gobiernos Centrales, estos hicieron uso de atribuciones tributarias para recomponer sus finanzas a lo largo de la década de 1990. Por un lado se encuentra el caso del Gobierno Nacional Central de Colombia, que, a través de varias reformas tributarias a lo largo de la década de 1990 incapaces de modificar la estructura de la tributación, no resolvió el problema de su escasez de recursos, ya que estas reformas ampliaron la base de tributación de contribuciones como el impuesto al valor agregado o las tarifas del impuesto de renta, principales fuentes de recaudo del Gobierno Nacional Central, que, no obstante, hacen parte de los ingresos corrientes de la nación (ICN) y que por lo tanto deben ser repartidas con los otros niveles de gobierno. Esto significa que, si es necesario que como producto del recaudo ingrese al tesoro público el 3% del Producto Interno Bruto (PIB), la nueva producción de los impuestos reformados debería ser del orden del 6% del PIB.<sup>7</sup> El Gobierno Nacional Central de Colombia tuvo que modificar la Constitución como único mecanismo factible de incremento de sus ingresos. Esto se debe en parte al hecho de que esta estableció reglas rígidas de distribución de los recursos para evitar que por una decisión política coyuntural se terminara desvirtuando la descentralización o acabando con ella. El argumento que se usó en 2001 fue que delante de una crisis las finanzas de los gobiernos subnacionales, departamentos y municipios, se verían

7. Fabio Sánchez y Silvia Espinosa, "Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003", *Documento CEDE*, Bogotá, DC, Universidad de los Andes – Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE, 2005-11, 2005, p. 149.

perjudicadas debido al hecho de que las transferencias dependían del recaudo tributario del Gobierno Nacional Central, que en épocas de crisis disminuiría, razón por la cual era necesario desvincular las transferencias de los ICN y vincularlas al crecimiento de la economía.<sup>8</sup>

En Brasil con las reformas liberalizantes de los años 1990 hubo una centralización con el intento de facilitar la puesta en práctica de las políticas monetaria y fiscal de manera razonable. El incremento de los recursos en el caso brasilero se dio a través del uso de las contribuciones sociales, que, según la Constitución, no harían parte de los recursos objeto de distribución con los gobiernos subnacionales, creando un incentivo fuerte para que el Gobierno Federal las promoviera como una salida al corte de ingresos decretado en el marco de la propia Asamblea Constitucional. Así, fueron creados impuestos como la contribución provisional a los movimientos financieros y la contribución social sobre las ganancias líquidas, entre otras, que fueron fortalecidas, con lo cual los ingresos tributarios del Gobierno Federal se fortalecieron sin necesidad de distribuir estos recursos con las otras esferas de gobierno.<sup>9</sup>

Dado que la crisis de la deuda estatal brasilera fue resuelta mediante acciones que buscaban solucionar solamente una parte del problema, la consolidación de la recentralización en términos de política se fue dando en la medida en que los problemas estatales eran resueltos con ayuda del Gobierno Federal, debilitando así a los gobiernos estatales. En la medida en que el Gobierno Federal solucionaba estos problemas ganaba capital político para revertir la situación de fragilidad política con la que quedó después de la Constitución, que, junto con el incremento de los recursos disponibles, le permitió imponer sus condiciones a los gobiernos subnacionales. Así, después de varios años en que el Gobierno Federal había acumulado un gran capital político y económico, se promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), que permitió que los conflictos intergubernamentales disminuyeran en frecuencia, consolidando la posición del Gobierno Federal respecto de los estados. Si bien esto no implicó una recentralización en Brasil de la misma magnitud que aquella presentada en Colombia, ciertamente,

---

8. Fabio Sánchez, Michael Smart y Juan Gonzalo Zapata, "Intergovernmental Transfers and Municipal Finance in Colombia", *Working Paper Series. Documentos de Trabajo*, Bogotá, DC, Fedesarrollo, 2915, 2002, p. 32.

9. Rezende y Rodrigues Afonso, "The Brazilian Federation...", 2002.

la LRF impone reglas más rígidas a los gobiernos subnacionales, lo que acaba fortaleciendo las asimetrías entre estos y el Gobierno Federal.<sup>10</sup>

En el caso colombiano, las soluciones fueron puestas en práctica en un espacio de tiempo muy corto, en parte como respuesta a la crisis económica de 1999. Estas, sin embargo, fueron implementadas de forma tal que, inicialmente, permitieron a los gobiernos departamentales resolver, en apariencia, sus problemas sin que su autonomía fuera cuestionada, situación que rápidamente se mostró poco realista. Después de varias leyes que permitirían a los departamentos colombianos resolver parte de sus problemas, el Gobierno Nacional Central impulsó una reforma de fondo al esquema de transferencias, principal aspecto de la descentralización colombiana, con lo cual consolidó finalmente el movimiento de recentralización al desvincular los ingresos por transferencias de los gobiernos subnacionales de los principales ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central.

De esta forma, el dilema que está presente en la discusión hace varias décadas en Colombia es la autonomía versus la estabilidad macroeconómica, exactamente por el carácter centralista del sistema político colombiano, que, en un momento de crisis económica como aquel de finales del siglo xx, garantizó todas las condiciones económicas y, principalmente, políticas para justificar la recentralización. La deuda acumulada rápidamente a lo largo de la década de 1990 llevó a un movimiento recentralizador en las relaciones intergubernamentales colombianas, que se mostró como una respuesta contundente al dilema anteriormente mencionado. Sin embargo, eso no deja de ser un problema, toda vez que lo que está en cuestión es que la acción política centralista se mostró poco efectiva en la solución de los problemas de las comunidades a lo largo de la historia de ese país.

### **3. Reformas desde la década de 1960: ¿descentralización o desconcentración?**

Por un lado, Brasil pasó de un gobierno democrático y pluralista en la primera mitad de la década a una dictadura militar que se inició con el levantamiento de 1964 y finalmente se afianzó en 1968 con el Acto Institucional 5, en el cual se configuró un régimen centralista y auto-

---

10. Para una discusión en profundidad sobre la LRF y sus implicaciones, ver Mônica Mora, "Federalismo e dívida estadual no Brasil", *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, IPEA, 866, 2002, p. 65-78.



ritario. Por otro lado, Colombia sufrió un proceso de transformación que comenzó en 1958 con el inicio del Frente Nacional, que, aunque significara el final de un régimen militar, también implicó el cierre del sistema político para otras fuerzas que no pertenecieran a los partidos tradicionales, configurando una doble centralización del poder con un fuerte presidencialismo centralista y un sistema político cerrado que impidió que otras fuerzas políticas tuvieran acceso al poder.<sup>11</sup>

De esta manera, se puede caracterizar la década de 1960 como un momento de transición en las relaciones intergubernamentales, debido al hecho de que solamente al final de este período se consolidan los patrones que dichas relaciones seguirán en cada país durante las siguientes dos décadas. Dada la importancia de los gobiernos subnacionales en Brasil y, en particular, de los gobiernos de los estados, la reforma intentó quitarles poder al centralizar cada vez más las decisiones de política en el Gobierno Federal, creando una situación similar a la colombiana, donde el Gobierno Nacional Central decidía sobre todas las cuestiones, teniendo a los gobiernos subnacionales, tanto departamentales como municipales, como simples agentes suyos en los territorios.

A pesar de que en Colombia las reformas de 1968 buscaran descentralizar la acción estatal, el marcado centralismo continuó como la principal característica del ejercicio del poder en el sistema político colombiano, con lo cual las similitudes con el caso brasilero aparecen de forma clara. Existe una administración central que coordina y determina los objetivos políticos y la forma como estos deben ser implementados, al mismo tiempo que coordina la manera en la que los recién creados sectores descentralizados actúan en sus respectivos espacios. Sin embargo, la creación de estos últimos se debió a lógicas diferentes, ya que, en el caso colombiano, nacieron como una forma de aproximar la acción estatal a los ciudadanos a través de una descentralización por servicios, o desconcentración, mientras que en Brasil la creación de dichos sectores fue una adaptación de los gobiernos estatales a la centralización de recursos efectuada por el Gobierno Federal posterior a 1968.

---

11. Darío Restrepo, "Luchas por el control territorial en Colombia", *Economía, Sociedad y Territorio*, 3, 12, Toluca, El Colegio Mexiquense, 2002, p. 523. Darío Restrepo, "De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz", *Eure Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 29, 89, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2004, p. 82.

Un aspecto común a los dos procesos es la modernización de la Administración estatal. En Brasil las reformas implementaron nuevas técnicas, principalmente en la administración tributaria,<sup>12</sup> además de permitir que una élite de tecnócratas tuviera acceso al poder. Sin embargo, esta característica de los dos países puede ser consecuencia del modelo de Estado que se estaba implantando en América Latina, que buscaba que este tuviera más participación en la economía y requería para su funcionamiento una élite técnicamente preparada para implementar dicho modelo. No obstante, una diferencia fundamental en los dos procesos de descentralización fue el escenario en el que se presentaron, debido a que fueron los gobiernos subnacionales brasileiros los que usaron la desconcentración, mientras que en el caso colombiano fue una estrategia que partió del Gobierno Nacional Central.<sup>13</sup>

El endeudamiento constituye una diferencia fundamental entre los dos procesos de descentralización y “tecnocratización” de la acción estatal que tuvieron lugar en este período. Así mismo, las diferencias presentadas para este aspecto también ponen en perspectiva, y explican parcialmente al menos, las diferencias presentadas en las estrategias llevadas a cabo en décadas posteriores para la consolidación de la recentralización. Para el caso brasileiro, dada la autonomía formal que tenían los gobiernos subnacionales, este proceso se dio mediante el endeudamiento progresivo de estos con el Gobierno Federal, materializado por la vinculación de las autarquías y de las agencias descentralizadas en los sistemas sectoriales nacionales creados por este último. Por otro lado se encuentra el caso colombiano, donde el endeudamiento subnacional es inexistente, debido a que los gobiernos subnacionales colombianos son representantes del Gobierno Nacional Central en los territorios.

Los gobiernos de los estados brasileiros desconcentraron las responsabilidades con la creación de autarquías y sectores descentralizados como una forma de sobrevivir a la centralización por parte del Gobierno Federal, mientras que en Colombia dicha estrategia tenía como objetivo conocer de cerca los problemas de la población al administrar *in situ*, dejando la decisión política en el centro. Aunque los objetivos perseguidos por los respectivos procesos fueran diferentes, los mecanismos utilizados para implementarlos fueron semejantes,

12. Fabricio Augusto de Oliveira, *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*, Belo Horizonte, Oficina de Livros, 1991, p. 51.

13. Restrepo, “Luchas...”, 2002, p. 523. Restrepo, “De la descentralización...”, 2004, p. 83.

fondos de transferencias condicionadas, que buscaban direccionar los recursos del Gobierno Central a los territorios. De esta manera, el presente ejercicio pone de relieve, a través del caso brasilero, el carácter desconcentrador, no descentralizador, del proceso colombiano, porque, con el Fondo de Participación de los Estados (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM), el Gobierno Federal brasilero pretendía condicionar el gasto de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, el argumento del Gobierno Nacional Central colombiano era que a través de los fondos de transferencias condicionadas, como el *Situado Fiscal* y la *Cesión de Ventas*, se transfería más autonomía a los gobiernos subnacionales.

En el caso brasilero, el proceso de desconcentración fue llevado a cabo a través del endeudamiento de los gobiernos subnacionales con el Gobierno Federal, usando todos los medios a su alcance para captar recursos de deuda en un intento por relajar la restricción presupuestaria impuesta por la pérdida de recursos tributarios. En este sentido, la deuda fue el instrumento de política usado por los estados para reducir las asimetrías creadas por la centralización, principalmente haciendo uso de los bancos estatales como instituciones que articulaban la administración de los recursos y financiaban de manera recurrente los déficits en que incurrían los sectores descentralizados en su misión de disminuir la restricción presupuestal impuesta por las reformas centralizadoras del Gobierno Federal.<sup>14</sup>

De esta forma, la acumulación de deuda por parte de los gobiernos de los estados brasileros no fue una acción irresponsable de política económica en la que los gastos hechos superaron los ingresos, rompiendo así el equilibrio presupuestario. Al contrario, en el escenario en el que se encontraban las autoridades de los estados, la acumulación de deuda fue una acción de política que en décadas posteriores se convirtió en un elemento de disuasión con respecto a las acciones del Gobierno Federal, permitiendo en un momento dado modelar parcialmente la transición a la democracia.<sup>15</sup> Contrastando con la situación brasilera, en Colombia el endeudamiento subnacional no existió en este período. Con los gobiernos subnacionales dependientes política y económicamente del Gobierno Nacional Central, era de es-

---

14. Jayme-Jr, "Crise fiscal...", 1995, p. 81-115. Para entender el presupuesto monetario, ver Maria Helena Horta, "Atribuições das autoridades monetárias no Brasil e formulação do orçamento monetário", *Textos para Discussão Interna*. Rio de Janeiro, IPEA – INPES, 36, 1981. Para comprender la reforma tributaria, ver Oliveira, *A Reforma...*, 1991.

15. Abrucio y Costa, *Reforma...*, 1999, p. 41.

perarse que no existieran movimientos de endeudamiento específicos para cada unidad subnacional.

La similitud de los procesos en su implementación, a pesar de que se haya hecho con propósitos diferentes, permite problematizar la noción clásica prevaleciente en economía de que la descentralización ocurre para estar más próximo de los ciudadanos y conocer mejor sus necesidades o preferencias.<sup>16</sup> En este sentido, los dos casos aquí estudiados permiten elucidar que la descentralización no fue más que un instrumento de política que buscaba determinados objetivos, es decir, fue un medio para lograr un fin, no un fin en sí mismo.

Adicionalmente, el patrón de dependencia establecido con las reformas del final de la década de 1960 poco a poco se reveló frágil. En Brasil, el intento del gobierno militar de controlar los rumbos de la transición que comenzó al final de la década de 1970, con el objetivo de ganar espacio político, se mostró ineficaz con los resultados de los procesos electorales, que, además, tuvieron como consecuencia inesperada un aumento de la desigualdad regional, con el creciente saldo positivo del sudeste en la balanza de pagos interregional.<sup>17</sup> Así,

---

16. La visión clásica está expuesta en Mauro Santos Silva, "Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian", *Nova Economia*, 15, 1, Belo Horizonte, CEDEPLAR, 2005, p. 117-137. Para una visión crítica sobre las consecuencias que ocasionó la aplicación acrítica de dichos postulados en América Latina en general, ver Jordana, "Las relaciones...", 2004, p. 148-150. Las contribuciones teóricas de Richard Musgrave (*The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill, 1959), Wallace E. Oates (*Fiscal Federalism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972) y Wallace E. Oates (ed.) (*The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, MA: Lexington Books, 1977) entienden el federalismo como una manera de resolver de manera eficiente la distribución de los recursos existentes en una economía desde el punto de vista territorial. Esto, sin embargo, desconoce la dimensión política, que conlleva no solamente la distribución de los recursos, sino también la relación entre las distintas esferas de gobierno resultantes de dicha división. Contribuciones recientes como Wallace E. Oates, "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance* 12(4), p. 349-373, 2005; Barry R. Weingast, "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives", *Journal of Urban Economics* 65(3), p. 279-293, 2009, y Barry R. Weingast, "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development", *World Development* 53, p. 14-25, 2014, han buscado subsanar dicha laguna al intentar incorporar motivos políticos en las funciones de utilidad de los agentes envueltos en dichos procesos. A pesar de que los casos aquí analizados contribuyen a la discusión teórica sobre las razones tanto políticas como económicas que motivan los procesos de descentralización, dicha contribución se encuentra más allá de los alcances del presente artículo.

17. Clélio Campolina Diniz y Fabrício Augusto de Oliveira, "Federalismo, sistema tributário e a questão regional no Brasil", *La cuestión regional en las transiciones a la democracia: los casos de Brasil, Chile, Argentina y España*, Belo Horizonte, Consejo Superior de Investigaciones Científicas – CSIC y Centro de Desenvolvimento Planejamento Regional – CEDEPLAR, 1993.

lo que entró en crisis no fue solamente el patrón de las relaciones intergubernamentales, sino también el modelo burocrático-autoritario del gobierno militar.<sup>18</sup>

Por otra parte, también al final de la década de 1970 el caso colombiano comienza a mostrar que el modelo de descentralización por servicios, implantado diez años atrás, no había representado mejoras significativas en los objetivos que había asumido. Así, en la medida en que las prioridades de gasto y de inversión siguen en las manos del Gobierno Nacional Central, queda claro que la pretendida autonomía de los gobiernos subnacionales para definir las prioridades de gasto no se materializó.

De esta manera comienza otra etapa de transición, la década de 1980, que puede ser caracterizada como un período de redefinición del *deber ser* en las relaciones intergubernamentales de los dos países, ya que tanto en Brasil como en Colombia hubo cambios importantes en el plano institucional, que se presentaron como una consecuencia de las nuevas realidades políticas y económicas surgidas en ese período.

El rápido avance de la transición brasilera llevó al Gobierno Federal a privilegiar las inversiones y los programas de gasto en los estados más pobres y dependientes del mismo, en un intento de prolongar la duración del régimen militar. Se configura entonces un cuadro específico de las relaciones intergubernamentales brasileras. Debido a la importancia que los gobernadores que se oponían al régimen militar, a la cabeza de gobiernos subnacionales, obtuvieron en las elecciones de 1982, sus reivindicaciones no permitieron la continuidad de la transición planificada, lo que terminó por forzar el surgimiento de un movimiento verdaderamente descentralizador al promover iniciativas que fortalecieran su propia autonomía.<sup>19</sup> Se pasa de un proceso de desconcentración al interior de los gobiernos subnacionales a un proceso de descentralización a escala nacional, que terminaría en la cristalización de esas reivindicaciones en la Constitución Federal de 1988.

---

18. Para un análisis sobre la situación de los gobiernos burocrático-autoritarios al final de la década de 1970, ver Guillermo O'Donnell, "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy", *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1979, p. 285-318, y Guillermo O'Donnell, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", *Latin American Research Review*, 13, 1, Pittsburgh, PA, Latin American Studies Association, 1978, p. 3-38.

19. Abrucio y Costa, *Reforma...*, 1999, p. 35.

Paralelamente, en Colombia fueron implementadas reformas encaminadas al fortalecimiento de las finanzas subnacionales a través de un aumento de la cantidad de recursos transferidos a estos mediante ciertas leyes que fueron aprobadas en el transcurso de la década, pero que tuvieron su punto más importante con la aprobación en 1986 de la elección de alcaldes, culminando así un proceso de fortalecimiento del nivel municipal de gobierno. De esta manera se da un paso importante en la transformación del proceso de desconcentración que llevaba su curso por dos décadas, y que, finalmente, consideró la autonomía política como un elemento necesario para hacer efectivo el proceso de democratización y de apertura del sistema político.

De esta forma, en la década de 1980 se profundizaron y se aceleraron los procesos de descentralización en los dos casos estudiados. Esa coincidencia también es consecuencia del momento histórico, en el cual la reforma del Estado hacía parte de la agenda obligada en los países del sur, llevando la descentralización al centro del debate. Es importante resaltar que no se tenía como objetivo la existencia de gobiernos subnacionales más autónomos, sino un desmonte de las responsabilidades del Estado que estaban en las manos de los Gobiernos centrales para que fueran administradas por los gobiernos subnacionales. Así, cada proceso respondió de acuerdo con sus necesidades. En Brasil la desconcentración que se inició en los gobiernos subnacionales hizo crecer al sector público estatal de manera concomitante a la acumulación de deuda como parte de la estrategia para relajar la restricción presupuestaria impuesta por el Gobierno Federal, dejando a este en la necesidad de ceder en ciertos aspectos. Estas concesiones se dieron en el marco de la Constitución, en la que se presentó la descentralización que implicaba un fortalecimiento de los gobiernos subnacionales *vis-à-vis* al Gobierno Federal, al menos desde el punto de vista formal y, aparentemente, sustantivo en ese momento histórico. Sin embargo, el ejercicio de la autonomía de los gobiernos subnacionales brasileños, a pesar de haber sido consagrado en la Constitución, estuvo siempre supeditado de alguna manera al gran endeudamiento contraído con el Gobierno Federal, llevando a que el argumento de la deuda fuera usado por este para imponer sus iniciativas de carácter económico, principalmente aquellas que involucraban una reforma patrimonial. Con esto se refuerza la importancia que el endeudamiento de los estados tuvo en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales brasileñas, al modificar el equilibrio de poder entre las esferas de gobierno.

## 4. La economía después de las constituciones

### 4.1. Brasil

Las reformas del Estado y el nuevo modelo económico que se estaba construyendo paralelamente a la redacción de la nueva constitución constituyeron el fondo sobre el cual se levantaría la nueva República, aunque las características propias de las reformas fueran concretadas algunos años después.<sup>20</sup> Entre las reformas que se implementaron de manera paralela, aunque muy incipiente, a la redacción de la nueva Constitución estuvieron la privatización de algunos activos así como una tímida liberalización comercial. La privatización estuvo principalmente enfocada a las empresas que habían sido absorbidas por el sector público en años anteriores para evitar su liquidación,<sup>21</sup> mientras que la liberalización se concentró fundamentalmente en la eliminación de duplicaciones de instrumentos de protección y la concentración de los mismos en tarifas.<sup>22</sup>

Posteriormente, la elección directa de Fernando Collor de Mello en 1989, después de casi treinta años de no contar con un presidente electo democráticamente por los ciudadanos, trajo consigo la promesa de cambios profundos. Sin embargo, debido a que este no contaba con un mandato claro de orden liberal o con una coalición sólida que sustentara sus acciones en el Congreso<sup>23</sup> y a que, por otra parte, sus políticas antiinflacionarias de corte drástico tuvieron profundas consecuencias en la actividad económica, sin por ello haber resuelto la crisis hiperinflacionaria que pretendían solucionar, el gobierno Collor acabó sumido en una situación de precaria legitimidad. Posteriormente, los escándalos de corrupción terminaron por minar su mandato,

---

20. Fernando Luiz Abrucio, "Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais", *Revista de Administração Pública – RAP*, 39, 2, Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2005, p. 405.

21. Licínio Velasco-Jr, "A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94", *Textos para Discussão*, Rio de Janeiro, BNDES, 54, 1997, p. 13.

22. Honorio Kume, Guida Piani y Carlos Frederico Bráz de Souza, "A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação", *A abertura comercial brasileira nos anos 1990. Impactos sobre emprego e salário*, Rio de Janeiro, Ministério do Trabalho e do Emprego / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003, p. 9-37.

23. Ben Ross Schneider, "Privatization in the Collor Government: Triumph of Liberalism or Collapse of the Developmental State?", *The Right and Democracy in Latin America*, New York, Praeger, 1992, p. 226.

cuyo fin fue el proceso de destitución o *impeachment*, que sumió al Gobierno Federal en una, aun más, profunda crisis de legitimidad. Paradójicamente, el gobierno de Collor acabó dando continuidad a la crisis de legitimidad de la que ya adolecía el Gobierno Federal durante el régimen militar. Esto de alguna manera reforzaba la posición de los diferentes estados de la federación, que contaban con gobiernos democráticamente electos hacía más de una década.

La Constitución, en sí misma, no logró disciplinar el comportamiento de los estados en materia económica. Debido a la correlación de fuerzas presente en la Asamblea Constituyente, se permitió que los estados continuaran con sus estrategias de no cooperación hasta la llegada del Plan Real.<sup>24</sup> La corrosión inflacionaria, que afectaba principalmente los gastos pero no los ingresos de los distintos niveles de gobierno, daba la ilusión de poder mantener el *statu quo* de las relaciones intergubernamentales brasileras. Adicionalmente, los bancos estatales captaban parte del impuesto inflacionario, como todos los bancos brasileros en esa época, dándole así a los estados otra fuente de ingresos, y postergando la difícil decisión de la reforma patrimonial en el nivel estatal, que solo sucedería con el fin de la inflación y la venta de muchos de sus activos, incluyendo sus propios bancos.<sup>25</sup>

Parte de la responsabilidad en el desequilibrio de la deuda estatal, en particular la mobiliaria, era la capitalización de los intereses junto con el principal en un periodo relativamente corto, haciendo que este tipo de deuda creciera y dejara en una situación aún más precaria a los estados.<sup>26</sup> Sin embargo, la principal razón para el mantenimiento de los desequilibrios presupuestarios en los gobiernos estatales era justamente la falta de voluntad de los gobernadores para realizar los ajustes necesarios tanto desde el punto de vista patrimonial propiamente dicho, es decir vendiendo activos problemáticos o no, como desde el punto de vista de mayor eficiencia en el gasto. En últimas, lo que movía a los gobernadores a continuar con sus acciones oportunistas

---

24. Mônica Mora y Fabio Giambiagi, "Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal", *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, 1142, 2005, p. 3.

25. Frederico Gonzaga Jayme-Jr, "Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual", *Nova Economia*, 5, 2., Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1995, p. 81-115.

26. Mora, "Federalismo...", 2002, p. 79.



tas era la posibilidad de repasar los costos de sus acciones al Gobierno Federal.<sup>27</sup>

Inclusive el Plan Real, cuando se encontraba en gestación, fue objeto de pugnas entre el Gobierno Federal, que pretendía hacer un ajuste contundente de las finanzas públicas con el objetivo de estabilizar la economía, y los gobiernos estatales, que exigieron que el ajuste de cuentas no tocara los ingresos que les correspondían según las transferencias constitucionales. El Fondo Social de Emergencia pretendía congelar el 20% de todos los gastos realizados por el Gobierno Federal con el objetivo de controlar los desembolsos que según diferentes legislaciones deberían hacerse de forma automática, pero que, no obstante, hacían más difícil el ajuste inflacionario. Esta iniciativa por poco se vio bloqueada en el Congreso por la movilización que realizaron los gobernadores para impedir que las transferencias condicionadas que recibían por cuenta de las disposiciones constitucionales no fueran incluidas dentro de los rubros a congelar con el Fondo Social de Emergencia.<sup>28</sup>

La estabilización de la economía tuvo serias consecuencias en la situación económica de los estados. Por una parte, desde el punto de vista de sus ingresos la hiperinflación que existió en Brasil durante varios años lograba que los gastos operacionales siempre fueran corroídos por la inflación, mientras que los ingresos siempre estaban indexados a la misma, con la consecuencia práctica que no era necesario hacer esfuerzos significativos de recaudo puesto que la inflación ajustaba automáticamente la relación ingreso-gasto.<sup>29</sup> Cuando la estabilización llega, el mecanismo primordial de ajuste de las finanzas estatales desaparece y con ello se hace evidente la crítica situación en la que se encontraban las finanzas de numerosos estados. Aunque en un primer momento las finanzas estatales entran en crisis por el fin del impuesto inflacionario, pronto las deudas acumuladas a lo largo de décadas y a la larga refinanciadas gracias a la existencia de la in-

---

27. Jacint Jordana, "Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales", *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB, 2004, p. 127-152.

28. Fernando Henrique Cardoso, *A arte da política. A história que vivi*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006, p. 153.

29. Para más detalles sobre el ajuste entre ingresos y gastos por causa de la inflación ver Emar Bacha, "O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro", *Belíndia 2.0. Fábulas e ensaios sobre o país dos contrastes*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2012, p. 115-134.

flación también hicieron resurgir los valores reales de dichos pasivos, aumentados adicionalmente por el aumento de intereses llevado a cabo en el marco de la implementación del Plan Real.<sup>30</sup>

Debido a una serie de imprecisiones de corte legislativo, entre las cuales la ausencia de una definición clara del parámetro mediante el cual se deberían corregir el principal y los intereses de las deudas mobiliarias de los estados, los ajustes hechos a las mismas fueron hechos de forma completamente *ad hoc*. Desafortunadamente, este enfoque causó posteriormente un gran problema, en la medida en que correcciones y posteriores refinanciaciones hechas con la emisión de más deudas, que deberían haber incluido tan solo el principal, incluyeron los intereses de las mismas. Dado que una de las medidas que componían el Plan Real era el mantenimiento de la tasa de interés en niveles relativamente altos, esto llevó a niveles inmanejables las deudas estatales y a su vez hizo que el conjunto de la economía tuviera que arcar con las consecuencias de un ajuste patrimonial largamente aplazado.<sup>31</sup>

Una década después, en la cual los gobiernos estatales no lograron neutralizar los problemas que la deuda generaba sobre el presupuesto intertemporal de estos, el Gobierno Federal tenía argumentos económicos para imponer el ajuste sobre los estados,<sup>32</sup> reduciendo la autonomía de estos pero sin las limitaciones políticas que existían en el contexto de la Asamblea Constituyente. Dado que tras una década de luchas políticas entre las esferas federal y estatal no se llegó a una solución duradera con respecto al problema de la deuda pública estatal, las medidas tomadas por el Gobierno Federal implicaron acciones nunca antes vistas en la federación brasilera. En concreto, los gobernadores de los estados de Minas Gerais y Rio Grande do Sul consideraron que las condiciones para el pago de las deudas eran demasiado onerosas y por lo tanto declararon la moratoria unilateral. Ante ese hecho, el Gobierno Federal bloqueó las transferencias de los fondos que correspondían a dichos estados con el fin de asegurar el pago de las deudas.<sup>33</sup>

30. Ozorio, "Evolução e crise...", 1996, p. 16.

31. *Ibid.*, p. 17.

32. Mora y Giambiagi, "Federalismo...", 2005, p. 3-19. Allí se hace un recuento de la manera en la que se fue dando el ajuste de las finanzas estatales y de sus deudas.

33. Francisco Rigolon y Fabio Giambiagi, "A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados", *Textos para Discussão*, Rio de Janeiro, BNDES, 69, 1999, p. 26.

Posteriormente, surgió un nuevo hito en la conducción de las relaciones intergubernamentales brasileras con la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) o Ley Complementaria 101 de 2000, que impone una serie de límites y condiciones para que los gobiernos subnacionales contraigan deudas o realicen gastos en determinados rubros.<sup>34</sup> Dos consecuencias de la promulgación de dicha ley son aparentes con un análisis de la lógica con la que fue concebida. Por una parte, la deuda difícilmente volverá a tener el impacto que tuvo en el pasado en la articulación de las relaciones intergubernamentales brasileras, puesto que su manejo y regulación quedaron estrictamente establecidos en el texto legal en cuestión. Por otra parte, el mismo crea una asimetría importante entre los gobiernos estatales y el Gobierno Federal puesto que los límites son mucho más severos para los primeros que para el segundo, abriendo la posibilidad para que los estados reivindiquen, como ya lo hicieron una vez en la Asamblea Constituyente, autonomía del Gobierno Federal para la implementación de políticas de gasto y deuda.

La naturaleza sistémica de la crisis de la deuda de los estados en las últimas décadas, que se presenta de forma general a lo largo de toda la federación, generó después de una solución de corte estructural y drástico una situación totalmente contraria, en la medida en que los problemas comenzaron a presentarse de modo aislado en algunos estados.<sup>35</sup> Sin embargo, la crisis de la federación se manifiesta de forma fundamental en la esfera intermediaria de gobierno, a pesar del enorme poder político de los gobernadores en el sistema político brasiler.<sup>36</sup> Esta situación contrasta con la posición del Gobierno Federal, que, a pesar de tener un enorme poder económico, encontró dificultades para aprobar sus medidas y siempre se vio obligado a buscar apoyo político en las élites regionales representadas en el Congreso.

## 4.2. Colombia

Después de la Constitución, la situación general del endeudamiento cambió, debido principalmente a las reformas de tipo estructural que

---

34. Mora, "Federalismo...", 2002, p. 68.

35. Mora y Giambiagi, "Federalismo...", 2005, pp. 31-33.

36. Fernando Luiz Abrucio y Valeriano Mendes Ferreira Costa, *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*, São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1999, p. 11-12.

se incorporaron a la estructura institucional del Estado colombiano. La primera de estas fue la imposibilidad de la existencia de préstamos del Banco de la República (Banco Central) al Gobierno Nacional Central, en razón de su carácter de emisión monetaria disfrazada.<sup>37</sup> El segundo gran cambio que afectó el endeudamiento del Gobierno Nacional Central fue la importancia que el mecanismo del mercado adquirió en el contexto de las políticas públicas, lo que llevó a las autoridades a promover el mercado de deuda pública mobiliaria como un incentivo a la creación de un mercado de capitales más fuerte.<sup>38</sup>

Sobre la deuda pública colombiana y la trayectoria particular que presenta en la década de 1990, es muy importante señalar que existen debates sobre la naturaleza y las causas que llevaron a una trayectoria ascendente. Existe la hipótesis de que el déficit acumulado por el Gobierno Nacional Central es de carácter estructural, entendiendo estructural como una característica que hace parte del sistema y se autoreproduce a lo largo del tiempo a pesar de las diferencias latentes entre los momentos en que se presenta el endeudamiento, es decir, no depende directamente de los sucesos políticos y económicos de la década de 1990.<sup>39</sup> Por otra parte, están aquellos que defienden que la acumulación sucesiva de déficits en esa época por parte del Gobierno Nacional Central se dio por motivos coyunturales que dependieron de los procesos políticos y económicos que enfrentaron la sociedad colombiana en esa época.<sup>40</sup>

---

37. Luis Ignacio Lozano, "Colombia's Public Finance in the 1990s: A Decade of Reforms, Fiscal Imbalance, and Debt", *Borradores de Economía*, Bogotá, DC, Banco de la República, 174, 2001, p. 7-8.

38. Luis Ignacio Lozano, "Dinámica y características de la deuda pública en Colombia", *Borradores de Economía*, Bogotá, DC, Banco de la República, 211, 2002, p. 7.

39. William Dillinger y Steven B. Webb, "Decentralization and Fiscal Management in Colombia", *Policy Research Working Paper*, Washington, DC, World Bank, 2122, 1999. Hernán Rincón, Jenny Berthel y Miguel Gómez, "Balance fiscal estructural y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002", *Ensayos Sobre Política Económica*, 44, Bogotá, DC, Banco de la República, 2004, p. 12-62. Luis Ignacio Lozano y Carolina Aristizábal, "Déficit público y desempleo económico en la década del noventa. el caso colombiano", *Desarrollo y Sociedad*, 52, Bogotá, DC, Universidad de los Andes, 2003, p. 67-97.

40. Lozano, "Colombia's...", 2001; Lozano, "Dinámica...", 2002; Salomón Kalmanovitz, "La política fiscal colombiana en un contexto histórico", *Borradores de Economía*, Bogotá, DC, Banco de la República, 112, 1999; Ricardo Wiesner, "El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después", *Documento CEDE*, Bogotá, DC, Universidad de los Andes – Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE, 2004-20, 2004; Álvaro Hernando Chaves, "La restricción intertemporal del presupuesto. Una evaluación empírica para el Gobierno Nacional Central de Colombia, 1950-2010", *Cuadernos de Economía*, 22, 39, Bogotá, DC, Universidad Nacional de Colombia, 2003, p.

Así, el crecimiento de la deuda se dio por un conjunto de factores que se convirtieron en decisivos debido a su propia combinación, es decir, en una situación de recesión en la cual existió una presión de carácter inflexible debido a los nuevos gastos consecuentes de los procesos políticos o económicos. Sin embargo, no se pueden desconocer los problemas fiscales estructurales del Estado colombiano. Los motivos coyunturales que señalan los autores referidos anteriormente en buena parte son las transferencias que se hicieron por motivos políticos dentro del proceso de descentralización,<sup>41</sup> además de aquellas que se refieren a la Seguridad Social. De esta forma, la deuda del Gobierno Nacional Central creció descontroladamente a partir de la década de 1990, teniéndose que mantener los niveles de gasto que ya habían sido transferidos, lo que provocó una duplicación en los gastos.<sup>42</sup> Esto remite nuevamente a la dinámica de las relaciones intergubernamentales colombianas, que se fundamentan en la desconfianza entre los diferentes niveles, principalmente por parte del Gobierno Nacional Central con respecto a los gobiernos subnacionales acerca de la competencia con la que ejercerían las funciones que les fueron transferidas a lo largo del tiempo.

Los gobiernos subnacionales, por su parte, se valieron del nuevo marco institucional establecido en la Constitución, tanto en el sentido de aprovechar la nueva autonomía política como al uso que se dio a los recursos que por concepto de transferencias recibieron a partir de este momento. Cuando las transferencias aumentaron progresivamente en poco tiempo, esto permitió a los gobiernos subnacionales, principalmente los departamentos, que acumularan deuda debido a la garantía financiera que implicaban los recursos de las transferencias.<sup>43</sup>

---

99-128; Alberto Alesina, Alberto Carrasquilla y Juan José Echavarría, "Decentralization in Colombia", *Working Paper Series. Documentos de Trabajo*, Bogotá, DC, Fedesarrollo, 15, 2000. Sergio Clavijo, "Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y la agenda", *Ensayos Sobre Política Económica*, 46-I Edición Especial, Bogotá, DC, Banco de la República, 2004, p. 146-185.

41. Wiesner, "El origen...", 2004, p. 11. Alesina, *et al.*, "Decentralization...", 2000, p. 22. Clavijo, "Requisitos...", 2004, p. 148-149.

42. Kalmanovitz, "La política...", 1999, p. 17.

43. Roberto Junguito, Ligia A. Melo y Martha A. Misas, "Descentralización y finanzas públicas: Colombia 1967-1994", *Ensayos Sobre Política Económica*, 27, Bogotá, DC, Banco de la República, 1995, p. 28. Fabio Sánchez, Mauricio Olivera y Giovanni Cortes, "Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas", *Archivos de Macroeconomía*, Bogotá, DC, Departamento Nacional de Planeación – DNP, 67, 1997, p. 26.

Aparentemente, el endeudamiento fue utilizado de forma perversa para generar gasto corriente, además de haber sido contratado mediante el uso de las transferencias<sup>44</sup> (lo que, en principio, no obedecería a la función para la cual la Constitución las estableció). No obstante, inicialmente los gobiernos subnacionales usaron los recursos de crédito para realizar inversiones grandes, inclusive llegando a ocupar un lugar importante en la formación bruta de capital fijo dentro de la economía colombiana en general.<sup>45</sup> De la misma forma que la deuda del Gobierno Nacional Central estuvo bajo la influencia de factores diversos, la deuda de los gobiernos subnacionales se vio sometida a presiones de naturaleza endógena y exógena.

Los componentes de naturaleza exógena fueron, principalmente, el bajo crecimiento ocurrido en la economía colombiana en la mitad de la década, que, junto con un aumento en las tasas de interés, perjudicó el pago al día de los préstamos contratados hasta ese momento. Esto, a su vez, requirió la contratación de más deuda para pagar la deuda contratada con anterioridad. Por otra parte, los factores endógenos fueron la rigidez de los gastos creados con base en los recursos de las transferencias además de la ya mencionada acumulación de deuda que, buscaba pagar la deuda anteriormente contratada desencadenando la cesación de pagos de salarios, pensiones, entre otros, forzando al Gobierno Nacional Central a la creación de un programa de auxilio a los departamentos con problemas.<sup>46</sup>

---

44. La deuda pública aparece por primera vez como un asunto importante en la estructura del sistema político colombiano, en la medida en que la recién adquirida autonomía y el volumen de las transferencias que la Constitución les garantizó a los gobiernos subnacionales hicieron que se creara un nuevo nicho de mercado para el sistema financiero a través de operaciones de anticipación de ingresos fiscales. Hasta 1997, no hubo control alguno sobre este tipo de operaciones. A partir de este año, por medio de la Ley 358 de 1997 o Ley de los Semáforos, se intentó crear un sistema de control al endeudamiento de los gobiernos subnacionales al crear restricciones al volumen de endeudamiento, según los gastos con intereses con relación al ahorro operacional. Sin embargo, les fue autorizado a los gobiernos subnacionales ofrecer como garantía de los préstamos los recursos que serían recibidos por transferencias. Para más detalles, ver Juan José Echavarría, Carolina Rentería y Roberto Steiner, "Decentralization and Bailouts in Colombia", *Research Network Working Papers*, Washington, DC, Interamerican Development Bank, R-442, 2002, p. 18-21.

45. Clavijo, "Requisitos...", 2004, p. 155.

46. Echavarría *et al.*, "Decentralization...", 2002, p. 22. Alesina *et al.*, "Decentralization...", 2000, p. 10-12. Jairo Núñez, "Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia", *Documento CEDE*, Bogotá, DC, Universidad de los Andes, 2005-44, 2005, p. 63.

De forma general, los programas de auxilio financiero por parte de los gobiernos de nivel superior a los gobiernos de nivel inferior poseen ventajas y desventajas que, comúnmente, deben ser equilibradas para que se creen las mejores estrategias para resolver el problema en cuestión. De un lado, las ventajas más claras son la preservación de la unión o del equilibrio entre los diferentes gobiernos subnacionales, es decir, no dejar que los gobiernos subnacionales con problemas los afronten solos. Por otro lado, son creados problemas de riesgo moral, en la medida en que esas operaciones de salvamiento pueden dar señales a los otros actores del sistema que siempre existirá un prestamista de última instancia que, independientemente de la situación, va a rescatar a los gobiernos con problemas, desestimulando así la implementación de políticas responsables.

En el caso de la crisis de deuda subnacional colombiana, se presentaron tanto las ventajas como las desventajas. Sin embargo, la preservación de la igualdad entre los gobiernos subnacionales como una forma de preservación de su existencia autónoma desencadenó un programa de salvamiento que creó programas *ad hoc* que no resolvieron el problema; al contrario, hicieron que los departamentos que adoptaron esos programas adoptaran nuevas versiones de los mismos, dejando en evidencia la poca evaluación que se hizo del problema de una forma general intentando atender las particularidades de los problemas departamentales.<sup>47</sup>

En la segunda mitad de la década de 1990, la crisis económica surgió y paulatinamente fue deteriorando los resultados fiscales de todos los niveles de gobierno.<sup>48</sup> Esa situación empeoró en la medida que se acercaba el final de la década, y en 1999, momento en el que la crisis económica se agudizó, el déficit del Gobierno Nacional Cen-

---

47. Echavarría *et al.*, "Decentralization...", 2002, p. 29.

48. Los municipios, de un modo general, no tuvieron problemas con el endeudamiento. Los municipios grandes (Medellín) tuvieron problemas de deuda pública, que fueron solucionados por el Gobierno Nacional Central al comienzo de la década de 1990. Posteriormente, esos municipios lograron estabilizar su deuda, sin permitir que las situaciones vividas en el pasado se repitieran; parte de este logro fue conseguido porque los impuestos que quedaron en la esfera municipal después de las reformas de la década de 1980 favorecieron principalmente a los municipios que poseían niveles de actividad económica considerable. Núñez, "Diagnóstico...", 2005, p. 97. El caso del salvamiento de Medellín por parte de la nación se debió fundamentalmente a la deuda contratada para la construcción del metro, que tuvo problemas de estudios preparativos. Para más detalles, Echavarría *et al.*, "Decentralization...", 2002; en la sección C hacen un análisis completo del problema que se creó por la decisión política, sin ninguna consideración técnica sobre la viabilidad del proyecto.

tral llegó al 6% del PIB, con un crecimiento del -4.3% del PIB.<sup>49</sup> Esa coyuntura permeó la dinámica de las relaciones intergubernamentales del país al llevar las preocupaciones macroeconómicas al centro de la agenda política, demarcando así, una nueva ruta de las relaciones entre el Gobierno Nacional Central y los gobiernos subnacionales, que permaneció como el principal punto de la agenda en el marco de este proceso.

El panorama macroeconómico que estaba presente al final de la década de 1990 y comienzos de 2000 era, como mínimo, sombrío. Con la crisis económica, el recaudo tributario disminuyó considerablemente en todos los niveles de gobierno, causando graves desequilibrios en las cuentas, a pesar de varias reformas tributarias que fueron tramitadas en el Congreso durante la década de 1990. Esas reformas, sin embargo, no lograron resolver los problemas de financiamiento estructural del Gobierno Nacional Central, porque no se buscaba modificar la estructura tributaria, sino, simplemente, resolver la coyuntura fiscal con aumentos en las tarifas o en la base de cálculo del impuesto al valor agregado o del impuesto sobre la renta, entre otros,<sup>50</sup> creando graves ineficiencias en el sistema tributario.<sup>51</sup>

Después de la crisis, fueron implementadas una serie de reformas que buscaban corregir los problemas que, según las autoridades, había causado el proceso de descentralización; en su defecto, el mismo había impedido acciones más contundentes por parte de las autoridades económicas para prevenir las consecuencias de la crisis. En este punto en particular, se mostró como evidente una contradicción contundente entre la dinámica de las relaciones intergubernamentales y la política macroeconómica, debido al hecho de que el Gobierno Nacional Central debía estar sometido a normas rígidas que afectaban los ingresos –la condicionalidad de los ICN para transferencias– y la flexibilidad que requiere la política económica para resolver posibles problemas como consecuencia de las fluctuaciones de la economía.

Aprovechando la coyuntura que creó la crisis económica y alejando el problema de la flexibilidad fiscal, el Gobierno Nacional Central se dio al trabajo, no solamente de resolver los problemas específicos que enfrentaban los diferentes gobiernos subnacionales, sino

49. Lozano, "Colombia's...", 2001, p. 1-2.

50. Sánchez y Espinosa, "Impuestos y reformas...", 2005, pp. 26-31.

51. Leopoldo Fergusson, "Tributación, crecimiento y bienestar: el caso colombiano (1970-1999)", *Documento CEDE*, Bogotá, DC, Universidad de los Andes, 2003-02, 2003, p. 3.



también de alterar las relaciones intergubernamentales. El sentido era devolver al Gobierno Nacional Central parte del poder transferido a las regiones a lo largo de varias décadas de descentralización en nombre de la estabilidad macroeconómica.<sup>52</sup> Ese cambio en las relaciones intergubernamentales no fue hecho de un momento para otro. Al contrario, se hizo de forma gradual, en poco tiempo, resolviendo poco a poco los problemas que habían surgido y que estaban en una situación más crítica.<sup>53</sup>

Dada la existencia del diagnóstico sobre la fragilidad fiscal del Gobierno Nacional Central y la poca flexibilidad que las transferencias habrían impuesto al presupuesto general de la nación, la solución debería contener estrategias para flexibilizarlo, en el sentido de desvincular las transferencias de los ingresos para devolver la flexibilidad fiscal perdida. Se buscaba entonces una recentralización de los recursos, debido a la percepción de que, al liberar recursos de los ICN, el Gobierno Nacional Central tendría la posibilidad de administrar según las necesidades los recursos que anteriormente estarían necesariamente vinculados a las transferencias. En este sentido se modificó, una vez más, la Constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, que cambió transitoriamente la fórmula que había reglamentado las transferencias durante la década de 1990. Ese cambio tuvo grandes consecuencias, no solamente en el plano institucional, sino también en la ejecución de las políticas, debido al nuevo marco de distribución de recursos y competencias que estableció la nueva norma.

En esta sección se buscó entender las situaciones económicas diferentes que prevalecieron en los dos países objeto de esta comparación durante la década de 1990. Vale la pena recalcar aquí que, a pesar de la diferencia presentada arriba en la situación económica,

---

52. Sánchez, Smart y Zapata, "Intergovernmental...", 2002, p. 8. Ana María Iregui, Jorge Ramos y Luz Amparo Saavedra, "Análisis de la descentralización fiscal en Colombia", *Borradores de Economía*, Bogotá, DC, Banco de la República, 175, 2001, p. 16.

53. En un primer momento, fueron creadas normas para solucionar el pasivo pensional que los gobiernos subnacionales habían acumulado mediante la creación de un fondo pensional de sus funcionarios que sería administrado por el Gobierno Nacional Central (Ley 549 de 1999). Posteriormente, fue creado un instrumento factible de saneamiento fiscal de los gobiernos subnacionales (Ley 550 de 1999) para dejarlos en condiciones de honrar sus deudas contratadas y, al mismo tiempo, mejorar su capacidad de pago. Finalmente, la última reforma anterior a la reforma constitucional fue una (re)clasificación de los gobiernos subnacionales mediante criterios de población e ingresos corrientes de libre destinación mediante la Ley 617 de 2000. Núñez, "Diagnóstico...", 2005, p. 62-71. Gonzalo Restrepo y Daphne Álvarez, "Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial", *Ensayos Sobre Economía Regional*, Medellín, Centro Regional de Estudios Económicos CREE – Banco de la República, 2005, p. 10.

se usaron argumentos de corte económico para un cambio político que consistía en la reducción de la autonomía relativa de los gobiernos subnacionales, principalmente los niveles intermedios, *vis-à-vis* los gobiernos centrales en ambos casos. Sin embargo, dichos cambios políticos no surgieron de manera espontánea, sino que obedecieron a procesos políticos que venían desarrollándose en cada país y sin cuya comprensión tan solo se puede tener una visión parcial de la recentralización ocurrida en los dos países estudiados.

## 5. Conclusiones

Las condiciones económicas prevalecientes tanto en Brasil como en Colombia durante la década de 1990 eran radicalmente diferentes, lo cual incluye también a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, en ambos casos se vio un proceso similar de recentralización de los recursos de que disponían estos últimos. Este artículo pretendió mostrar que esta similitud desde el punto de vista estrictamente económico y fiscal tiene su correlato, y hasta cierto punto su razón de ser, en la evolución política que puede ser trazada desde la década de 1960 en adelante. Desde esa época las relaciones intergubernamentales de los dos países presentan importantes similitudes políticas que se vieron reforzadas por los procesos constitucionales en ambos países hacia finales de la década de 1980 y principios de la de 1990. Las realidades económicas diferentes, tanto desde el punto de vista de las economías nacionales como de las situaciones patrimoniales de los gobiernos intermedios, se ven subordinadas a las prioridades políticas derivadas de procesos políticos en curso desde tiempo atrás. La deuda viabilizó la recentralización ocurrida en ambos países, debido al uso que se hizo de esta sin tener en cuenta las consecuencias de este tipo de conductas, con lo cual se abrieron las posibilidades para que se diera ese movimiento. Así, la deuda puede ser caracterizada como un catalizador de las preocupaciones y reivindicaciones de los gobiernos centrales con la pérdida de poder que se dio con la promulgación de las Constituciones.

Otro ejemplo de este tipo de situación es el que actualmente se presenta en el continente europeo, en donde la deuda de algunos países ha justificado medidas políticas que limitan su autonomía. Puesto que el presente artículo trata sobre sociedades muy diferentes de las europeas, es difícil establecer un vínculo directo entre los resultados aquí presentados y la realidad europea; sin embargo, es perfectamente plausible argumentar que en ambos casos la deuda fue instrumenta-

lizada como un argumento político con el fin de reducir la autonomía de los deudores, sin siquiera hacer una evaluación detallada de los motivos que subyacen bajo el endeudamiento. Esto último, ya de por sí, indica que no hay razones objetivas que lleven inevitablemente a la pérdida de autonomía de quien se endeuda, sino más bien que se hace un uso político de la condición de deudor.

A pesar de las similitudes presentadas en las relaciones intergubernamentales entre los dos países objeto de esta comparación durante la segunda mitad del siglo <sup>xx</sup> y el inicio del siglo <sup>xxi</sup>, es poco probable que en el corto plazo pueda existir nuevamente el mismo grado de semejanza presentado en ese lapso de tiempo. Debido a esto, en las siguientes líneas se tratará de establecer ciertos trazos que nortearán probablemente las relaciones intergubernamentales en el mediano y largo plazo tanto en Brasil como en Colombia. Por un lado se señalarán las características similares que los procesos políticos estudiados en el presente artículo indican como aquellos que posiblemente se mantengan en el tiempo y, posteriormente, se señalarán los que continuarán con sendas divergentes.

Un desafío para ambos sistemas políticos es el tratamiento dado a los estados brasileros y a los departamentos colombianos. Esto es una consecuencia de que el nivel local tanto en el corto como en el largo plazo es el nivel de gobierno que ejecutará las políticas sociales que se requieren para atender y solucionar las necesidades de ambas sociedades, mientras que son los gobiernos centrales los que poseen los mayores recaudos. Se deja entonces un vacío en el medio en el que el nivel intermedio no posee ninguna función específica. Esto no significa que no sea posible encontrar una función específica para este nivel. Al contrario, en regiones donde las capacidades técnicas de buena parte de los municipios no se corresponden con aquellas necesarias para una buena ejecución de las políticas públicas, el nivel intermedio debería ejercer una función de coordinación entre varios municipios para ejecutar mejor las políticas e, inclusive, obtener algunas ganancias con economías de escala. En el caso en que esa situación no sea resuelta, las crisis territoriales seguirán apareciendo debido a la exclusión creada por la situación actual, lo cual crea nuevas reivindicaciones por parte de estos actores.

Se puede decir entonces que en el caso brasileros las relaciones intergubernamentales después de la promulgación de la LRF podrían ser caracterizadas como una descentralización centralmente coordinada. Esto no puede ser interpretado como la existencia de una coordinación perfecta en todas las áreas de las políticas públicas, sino como

un tipo de federalismo donde la cooperación y la coordinación entre las esferas vienen dando resultados importantes que se contraponen a los problemas presentados en los casos de políticas no coordinadas. De esta forma, los municipios son los principales ejecutores de las políticas sociales, al mismo tiempo que los recursos son recaudados por el Gobierno Federal, que también coordina la manera en la que estos deben ser gastados mediante la creación de sistemas nacionales o regionales de distribución de los recursos destinados a las políticas sociales. Sin embargo, esa coordinación no significa que el Gobierno Federal determine la destinación específica de los recursos, al contrario, es responsabilidad de los gobiernos locales definirla.

De otro lado, las relaciones intergubernamentales colombianas pueden ser caracterizadas como un centralismo *pseudo*-estabilizador que condiciona la autonomía, que es un proceso fundamentalmente político a la estabilidad macroeconómica, entendida esta como la flexibilidad presupuestaria del Gobierno Nacional Central para hacer frente a las crisis económicas que puedan surgir. Adicionalmente, el argumento de la estabilidad macroeconómica es útil para garantizar un margen de maniobra más amplio al Gobierno Nacional Central en la definición de las políticas públicas locales, en un regreso a un centralismo similar al que existía antes de la promulgación de la Constitución de 1991.

De esta forma, para el caso colombiano, las reformas habían sido impulsadas como reformas transitorias que, después de varios años de haber sido aprobadas, en los que la situación económica cambió, fueron aprobadas nuevamente, con lo cual su carácter transitorio queda en entredicho. Se pasa a considerar este nuevo esquema como una acción de gobierno permanente de carácter centralizador, siguiendo con la tradición de desconfianza por parte del Gobierno Nacional Central respecto de las otras esferas de gobierno. La transitoriedad formal indica, en parte, que habrá nuevas discusiones sobre las relaciones intergubernamentales colombianas y que estas seguirán en la agenda política y económica del país, lo cual crea nuevas oportunidades para discutir el tipo de país y de relaciones políticas y económicas que los colombianos quieren entre las esferas de gobierno que constituyen el Estado colombiano.

En parte, la preocupación macroeconómica que afecta hasta hoy las relaciones intergubernamentales colombianas posee un correlato en el énfasis que los gobiernos subnacionales hacen en la administración de los recursos tributarios como metasíntesis de la autonomía y de la descentralización. No se pretende deslegitimar

aquí la preocupación por la falta de recursos que la reciente centralización viene causando en los gobiernos subnacionales, pero es importante destacar también que concentrar el foco de la discusión en la cantidad de recursos es desconocer que existen relaciones de poder implícitas que también deben ser llevadas en cuenta en el momento de establecer mecanismos de distribución tanto del dinero como del poder y de las competencias.

Brasil también enfrentó un problema similar cuando el grado de endeudamiento de buena parte de sus estados amenazaba no solamente el pacto federativo, sino también la estabilidad que había sido conseguida pocos años antes. Inclusive, Brasil logró descentralizar y solamente después se estabilizó, con lo cual el argumento utilizado por las autoridades colombianas sobre los riesgos *per se* de tener gobiernos subnacionales autónomos para la estabilidad macroeconómica deja de ser consistente. Es necesario también señalar que los gobiernos subnacionales colombianos nunca tuvieron el grado de autonomía que sus contrapartes brasileras tenían.

A pesar de la importancia económica de los procesos de descentralización, es fundamental hacer énfasis, una vez más, en la dimensión política como eje articulador fundamental de los mismos. Tanto en los casos aquí analizados pertenecientes a América Latina como en los casos de los países europeos con importantes crisis de deuda, queda de presente que la caracterización de los actores entre deudores y acreedores no es más que otra forma de entender la lucha de poder entre los agentes económicos. Por la misma razón, cuando se resuelva aparentemente una crisis patrimonial de forma tal que no respete los mínimos políticos de autonomía de entidades que, o bien ya la conquistaron o bien la reivindican de manera latente, dicha situación está inevitablemente condenada al fracaso, puesto que los arreglos, cualesquiera que ellos sean, serán objeto de contestación e inestabilidad en el futuro. La transitoriedad de los arreglos constitucionales de transferencias en Colombia, los rígidos acuerdos para el pago de las deudas de los estados brasileros y las difíciles condiciones de pago y austeridad impuestas por las autoridades comunitarias a los estados europeos endeudados están ahí para recordarlo.

Aunque en ciertos contextos como el colombiano la dicotomía entre estabilidad y autonomía se ha presentado de manera más cruda, la misma también jugó un papel similar tanto en Brasil como en la Unión Europea. El solo hecho de que estos tres casos sean formalmente diferentes es un indicador de que es un dilema al que se puede enfrentar cualquier sociedad. Las relaciones intergubernamentales son

entonces una forma de encontrar un compromiso creíble entre actores para resolver dicha encrucijada.

## Referencias

- Abrucio, Fernando Luiz; Mendes Ferreira Costa, Valeriano. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1999.
- Abrucio, Fernando Luiz. "Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais". *Revista de Administração Pública – RAP*, vol. 39, núm. 2, 2005, p. 401-419.
- Afonso, José Roberto; Amorim Araujo, Erika. "A carga tributária brasileira: evolução histórica e principais características". *Cadernos de Pesquisa*, vol. 55, 2004.
- Alesina, Alberto, et al. "Decentralization in Colombia". *Working Paper Series. Documentos de Trabajo*, núm. 15. Bogotá, DC: Fedesarrollo, 2000.
- Bacha, Edmar. "O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro", en Edmar Bacha (ed.). *Belíndia 2.0. Fábulas e ensaios sobre o país dos contrastes*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2012, p. 115-134.
- Cardoso, Fernando Henrique. *A arte da política. A história que vivi*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2006.
- Chaves, Álvaro Hernando. "La restricción intertemporal del presupuesto. Una evaluación empírica para el gobierno nacional central de Colombia, 1950-2010". *Cuadernos de Economía*, vol. 22, núm. 39, 2003, p. 99-128.
- Clavijo, Sergio. "Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y la agenda". *Ensayos Sobre Política Económica*, núm. 46-I Edición Especial, 2004, p. 146-185.
- Dillinger, William, y Webb, Steven B. "Decentralization and Fiscal Management in Colombia". *Policy Research Working Paper*, núm. 2122. Washington, DC: World Bank, 1999.
- Diniz, Clélio Campolina; Oliveira, Fabricio Augusto de. "Federalismo, sistema tributário e a questão regional no Brasil". *La cuestión regional en las transiciones a la democracia: los casos de Brasil, Chile, Argentina y España*. Belo Horizonte: Consejo Superior de Investigaciones Científicas –CSIC– Centro de Desenvolvimento Planejamento Regional – CEDEPLAR, 1993.
- Echavarría, Juan José, et al. "Decentralization and Bailouts in Colombia". *Research Network Working Papers*, núm. R-442. Washington, DC: Interamerican Development Bank, 2002.
- Fergusson, Leopoldo. "Tributación, crecimiento y bienestar: el caso colombiano (1970-1999)". *Documento CEDE*, núm. 2003-02. Bogotá, DC: Universidad de los Andes – Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE, 2003.

- Horta, Maria Helena. "Atribuições das autoridades monetárias no Brasil e formulação do orçamento monetário". *Textos para Discussão Interna*, núm. 36. Rio de Janeiro, RJ: IPEA – INPES, 1981.
- Iregui, Ana María, et al. "Análisis de la descentralización fiscal en Colombia". *Borradores de Economía*, núm. 175. Bogotá, DC: Banco de la República, 2001.
- Jayme-Jr, Frederico Gonzaga. "Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual". *Nova Economia*, vol. 5, núm. 2, 1995, p. 81-115.
- Jordana, Jacint. "Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales", en Ricard Gomà, Jacint Jordana (eds.). *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2004, p. 127-152.
- Jordana, Jacint; Gomà, Ricard. "Introducción: democracia, descentralización y política social", en Ricard Gomà, Jacint Jordana (eds.). *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2004, p. 11-26.
- Junguito, Roberto, et al. "Descentralización y finanzas públicas: Colombia 1967-1994". *Ensayos Sobre Política Económica*, vol. 27, 1995, p. 7-38.
- Kalmanovitz, Salomón. "La política fiscal colombiana en un contexto histórico". *Borradores de Economía*, núm. 112. Bogotá, DC: Banco de la República, 1999.
- Kume, Honorio, et al. "A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação", en Carlos Henrique Corseuil, Honorio Kume (eds.). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990. Impactos sobre emprego e salário*. Rio de Janeiro, RJ: Ministério do Trabalho e do Emprego / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003, p. 9-37.
- Lozano, Luis Ignacio. "Colombia's Public Finance in the 1990s: A Decade of Reforms, Fiscal Imbalance, and Debt". *Borradores de Economía*, núm. 174. Bogotá, DC: Banco de la República, 2001.
- . "Dinámica y características de la deuda pública en Colombia". *Borradores de Economía*, núm. 211. Bogotá, DC: Banco de la República, 2002.
- Lozano, Luis Ignacio; Aristizábal, Carolina. "Déficit público y desempeño económico en la década del noventa. el caso colombiano". *Desarrollo y Sociedad*, núm. 52, 2003, p. 67-97.
- Mora, Mônica. "Federalismo e dívida estadual no Brasil". *Texto para Discussão*, núm. 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.
- Mora, Mônica; Giambiagi, Fabio. "Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal". *Texto para Discussão*, núm. 1142. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.
- Musgrave, Richard. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.
- Núñez, Jairo. "Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia". *Documento CEDE*, núm. 2005-

44. Bogotá, DC: Universidad de los Andes – Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE, 2005.
- Oates, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- . *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, MA: Lexington Books, 1977.
- . "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism". *International Tax and Public Finance*, 12(4), p. 349-373, 2005.
- O'Donnell, Guillermo. "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State". *Latin American Research Review*, vol. 13, núm. 1, 1978, p. 3-38.
- . "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy", en David Collier (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979.
- Oliveira, Fabricio Augusto de. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.
- Ozorio, Anna. "Evolução e crise da dívida pública estadual". *Texto para Discussão*, núm. 442. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.
- Restrepo, Darío. "Luchas por el control territorial en Colombia". *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 3, núm. 12, 2002, p. 517-537.
- . "De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz". *Eure Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 29, núm. 89, 2004, p. 81-96.
- Restrepo, Gonzalo; Álvarez, Daphne. "Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial". *Ensayos Sobre Economía Regional*. Medellín: Centro Regional de Estudios Económicos CREE – Banco de la República, 2005.
- Rezende, Fernando; José Roberto Rodrigues Afonso. "The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Prospects". *Working Papers*, núm. 149. Stanford, CA.: Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, 2002.
- Rigolon, Francisco; Giambiagi, Fabio. "A Renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados". *Textos para Discussão*, núm. 69. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 1999.
- Rincón, Hernán, et al. "Balance fiscal estructural y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002". *Ensayos Sobre Política Económica*, vol. 44, 2004, p. 12-62.
- Sánchez, Fabio, et al. "Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas". *Archivos de Macroeconomía*, núm. 67. Bogotá, DC: Departamento Nacional de Planeación – DNP, 1997.
- . "Intergovernmental Transfers and Municipal Finance in Colombia". *Working Paper Series. Documentos de Trabajo*, núm. 2915. Bogotá, DC: Fedesarrollo, 2002.
- Sánchez, Fabio; España Eljaiek, Irina; Zenteno, Jannet. "Fiscal cumbia: Colombia's revenue dynamism", en (eds.). *Decentralizing Revenue in*



- Latin America. Why and How*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2015, pp. 155-197.
- Sánchez, Fabio; Espinosa, Silvia. "Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003". *Documento CEDE*, núm. 2005-11. Bogotá, DC: Universidad de los Andes – Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE, 2005.
- Sánchez, Fabio. *Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado*. Bogotá, DC: Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2006.
- Schneider, Ben Ross. "Privatization in the Collor Government: Triumph of Liberalism or Collapse of the Developmental State?", en Douglas A. Chalmers, Maria do Carmo Campello de Souza, Atilio A. Boron (eds.). *The Right and Democracy in Latin America*. New York, NY: Praeger, 1992.
- Serra, José; Rodrigues Afonso, José Roberto. "El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica". *Revista de la CEPAL*, vol. 91, 2007, p. 29-52.
- Silva, Mauro Santos. "Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian". *Nova Economia*, vol. 15, núm. 1, 2005, p. 117-137.
- Ter-Minassian, Teresa. "Elusive Goal: Brazil's Subnational Revenue System Reform", en (eds.). *Decentralizing Revenue in Latin America. Why and How*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2015, p. 117-154.
- Théret, Bruno. "La diversidad de los federalismos en América Latina: Argentina, Brasil y México", en I. Bizberg (ed.). *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. México, DF: El Colegio de México, 2015, p. 147-281.
- Velasco-Jr, Licínio. "A Economia Política das Políticas Públicas: Fatores que Favoreceram as Privatizações no Período 1985/94". *Textos para Discussão*, núm. 54. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 1997.
- Weingast, Barry R. "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives". *Journal of Urban Economics* 65(3), 2009, p. 279-93. doi: 10.1016/j.jue.2008.12.005.
- . "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development". *World Development* 53, 2014, p. 14-25. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>.
- Wiesner, Ricardo. "El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después". *Documento CEDE*, núm. 2004-20. Bogotá, DC: Universidad de los Andes – Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE, 2004.

## RESUMEN

Este artículo compara un país federal, Brasil, y un país centralista, Colombia, ambos, en un momento dado, llevan a cabo una recentralización de recursos a pesar de las diferencias en sus realidades económicas. La hipótesis es que la similitud en términos de la autonomía de gasto de sus gobiernos intermedios es consecuencia de que estos habían conquistado mayor autonomía gracias a las nuevas constituciones de 1991 en Colombia y de 1988 en Brasil. Para probar dicha hipótesis, el artículo primero busca mostrar la diferencia entre las situaciones brasilera y colombiana desde el punto de vista económico durante la década de 1990, tras las reformas constitucionales; luego muestra cómo los antecedentes de las relaciones intergubernamentales presentan similitudes desde el punto de vista político, lo que permite entender la manera en que se llevó a cabo la pérdida de autonomía de los gobiernos intermedios durante los años 1990. Finalmente, concluye que las realidades económicas diferentes, tanto de las economías nacionales como en las situaciones patrimoniales de los gobiernos intermedios, se ven subordinadas a las prioridades políticas derivadas de procesos en curso desde tiempo atrás. La deuda viabilizó la recentralización ocurrida en ambos países debido al uso que se hizo de ella.

**Palabras clave:** recentralización; Brasil; Colombia; constituciones, deuda.

## RESUM

Aquest article compara un país federal, Brasil, i un país centralista, Colòmbia, països tots dos que, en un moment donat, van dur a terme una recentralització de recursos, tot i la distància entre les seves realitats econòmiques. La hipòtesi és que la similitud en termes d'autonomia de despesa dels seus governs intermedis és conseqüència d'haver conquerit major autonomia gràcies a les noves constitucions de 1991 a Colòmbia i de 1988 a Brasil. Per provar aquesta hipòtesi, l'article primer busca mostrar la diferència entre les situacions brasilera i colombiana des del punt de vista econòmic durant la dècada de 1990, després de les reformes constitucionals; en segon lloc, mostra com els antecedents de les relacions intergovernamentals presenten similituds des del punt de vista polític, i això permet entendre la manera com es va dur a terme la pèrdua d'autonomia dels governs intermedis durant els anys 1990. Finalment, la conclusió és que les realitats econòmiques diferents, tant pel que fa a les economies nacionals com a les situacions patrimonials dels governs intermedis, es veuen subordinades a les prioritats polítiques

derivades de processos en curs des de temps enrere. El deute va fer viable la recentralització en tots dos països a causa de l'ús que se'n va fer.

**Paraules clau:** recentralització; Brasil; Colòmbia; constitucions; deute.

## **ABSTRACT**

This paper compares a federal country, Brazil, and a centralist one, Colombia, both of which, at a given point in time, enacted a recentralization of resources despite the differences in their economies. The hypothesis is that similarities in expenditure autonomy of their intermediate-level governments are a consequence of changes in that direction enacted with the new Constitutions, dating back from 1991 in Colombia and from 1988 in Brazil. To test such hypothesis the paper first shows the differences in economic conditions during the 1990s in both countries after the Constitutional changes; subsequently, it shows how the previous developments within the realm of intergovernmental relations are very similar from the political point of view, allowing to understand how the loss of expenditure autonomy of intermediate-level governments during the 1990s took place. Finally, it concludes that the different economic realities of both national economies as well as those of intermediate-level governments, were subordinated to political priorities deriving from long-term processes. Debt allowed for the recentralization in both countries because of the use it was subject to.

**Keywords:** recentralization; Brazil; Colombia; constitutions; debt.