

## **El presidente colombiano y su presupuesto discrecional: ¿Manteca (pork barrel) o mermelada?<sup>1</sup>**

Santiago Leyva Botero  
sleyvabo@eafit.edu.co  
Universidad Eafit

Claudia Mejia Betancur  
cmejiab@eafit.edu.co  
Universidad Eafit

### **Área Temática:**

Instituciones políticas y conflicto interinstitucional

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

**ADVERTENCIA:** este trabajo es un borrador (working paper) no debe ser citado hasta la aparición del trabajo definitivo en una revista. Se presenta con el único objetivo de obtener comentarios en ALACIP que permitan su revisión

---

<sup>1</sup> Agradecemos a Esteban Alemán, Economista de la Universidad EAFIT, por su colaboración para esta ponencia.

## **El presidente colombiano y su presupuesto discrecional: ¿Manteca (pork barrel) o mermelada?**

### **Resumen:**

El presente trabajo explora la distribución de los cupos indicativos en Colombia en el periodo 2010-2014 a nivel departamental. El objetivo es entender aquellos factores políticos que pueden tener alguna incidencia en que ciertos departamentos reciban mayores montos per cápita de los cupos indicativos, que son recursos de inversión para las regiones cuya destinación es decidida en un proceso de negociación entre el presidente y los representantes regionales en el congreso.

El trabajo hace una revisión de la literatura que ha intentado entender la distribución de recursos de acuerdo a factores políticos, explorando las variables que han sido utilizadas para explicar este fenómeno y eligiendo aquellas pertinentes para nuestro estudio.

Nuestros resultados son producto de una regresión simple de corte transversal, la cual muestra que la variable que mejor explica la concentración de recursos por cupos indicativos es la sobrerrepresentación, especialmente cuando solo se consideran los recursos entregados a senadores. En este último caso, además se encuentra que aquellos departamentos con mayor porcentaje de alcaldes de oposición reciben menores asignaciones, al igual que ocurre con aquellos departamentos cuya dependencia de las transferencias del nivel central es más alta.

### **Distribución política del presupuesto: avances desde la literatura**

Dentro del ejercicio de las tareas relacionadas con el gobierno, la distribución de recursos se convierte en un asunto atravesado por diversos condicionantes no solo jurídicos, sino también de carácter político, los cuales determinan la forma en la que el presupuesto se distribuye y ejecuta. Para Susan Stokes et. al. (2012), los políticos y dirigentes en el ejercicio de sus funciones piensan constantemente en estrategias para mantener su poder y gobernabilidad a través de la distribución del presupuesto

De este modo, surge una línea de literatura académica alrededor de la política distributiva, apuntando a probar que existen factores políticos que influyen en la distribución del presupuesto y que ésta no responde en todos los casos a criterios técnicos. El texto de Stokes et. al. (2012) también se señala que al existir un criterio conocido y discutido públicamente para distribuir esos recursos y cuando dicho criterio se cumple en la distribución, se habla de una distribución programática, de lo contrario, se habla de una distribución no programática. Dentro de la distribución no programática se puede distinguir diferentes estrategias, ya sea para presionar a: (a) las élites (patronazgo si es mediante

incentivos económicos a futuro y clientelismo si es con promesas futuras de participación en el gobierno); (b) a los individuos (desviación de políticas o compra de votos, según el nivel de obligatoriedad del voto); o (c) a comunidades geográficamente delimitadas como un “constituency” (pork-barrel politics o servicios al constituency, según tenga objetivos electorales o de garantizar la gobernabilidad o la buena imagen de un político).

Existen dos principales actores a los cuales los políticos pueden buscar influir en los resultados electorales, ya sea atrayendo a las élites políticas que controlan los capitales electorales o directamente a los votantes, y esto va a significar una diferencia importante frente a las estrategias que utilizan para ganar apoyo. Pero esto genera una tensión con otro problema que encuentra la figura presidencial, y es el de generar credibilidad a nivel local en contraposición a los políticos que son conocidos en la regiones, como es el caso de los senadores o representantes por circunscripciones territoriales y así, el presidente tiene el reto de convencer al electorado sobre el cumplimiento de sus promesas electorales, para hacerse con su apoyo. Las élites locales pueden tener mecanismos para presionar al presidente a través de los senadores o bajo la amenaza de no volverlos a apoyar en unas nuevas elecciones, y en muchos casos ello desencadena en un incentivo económico directo hacia ellos (Mebane & Waaro, 2002).

Otro asunto importante de la distribución política del presupuesto tiene que ver con la exclusividad de los bienes a partir de los cuales se pretenden generar incentivos mediante su distribución, pues autores como Diaz-Cayeros, Estévez, y Magaloni, (2012) destacan los efectos diferenciados de los bienes privados y públicos. En el caso de los bienes privados excluyentes, los incentivos pueden dirigirse a los individuos que apoyan a un determinado político y es más clara la posibilidad de exigir una contrapartida y de dejar de entregarlos según esa voluntad cambie, sin tener una oposición pública importante. Por su parte, la distribución de bienes públicos no tiene la capacidad de excluir a quienes no apoyan a ciertos políticos, aunque ello no significa, como algunos lo plantean, que solo sean los bienes privados los que se pueden distribuir con objetivos electorales, pues, por ejemplo, cierto tipo de inversión en infraestructura está dirigida a comunidades geográficamente delimitadas en las cuales se quiere concentrar un esfuerzo político estrechamente relacionado con el electorado que apoya a un representante

En una mirada complementaria, Golden (2013) analiza la distribución de bienes públicos y privados bajo los modelos de representación proporcional y mayoritaria con distritos uninominales. En los primeros, al ser elegidos los representantes por listas partidistas, que en países como Estados Unidos suelen ser listas cerradas, tienden a recurrir más a obras como autopistas o puentes que generan una buena imagen del partido y garantiza que este obtenga una buena representación, mientras que en los distritos uninominales los candidatos compiten incluso con aquellos de su mismo partido y en esta lógica, cada uno busca diferenciarse entregando incentivos directos mediante bienes privados como lo serían los subsidios. La incidencia de cada una de estas estrategias está relacionada con el sistema político y electoral de cada país, por lo cual es importante conocer el contexto del país a estudiar. Además, porque la clasificación de una acción como parte de un tipo de distribución programática o no programática depende de los programas, directrices y contextos de cada país, pues existen prácticas similares que se entienden bajo una lógica de distribución diferente según el contexto en que se dan.

Pero además, ello está relacionado con dos tensiones distintas a las que los políticos se ven obligados a responder. Por un lado, deben mantener su “constituency” o grupo político mediante la asignación de beneficios que les lleguen directamente como bienes privados, de los cuales se excluye a quienes no apoyan a un grupo político; al mismo tiempo deben atraer a nuevos votantes en contextos donde todos los votos son muy importantes y la mejor forma de hacerlo es atraer a los votantes indecisos. De esta manera, se destinan bienes públicos a ciertas regiones buscando que mediante ellos se pueda alcanzar a algunos votantes indecisos que aprecien la iniciativa y le otorguen el voto a su ejecutor. Ya que “los partidos deben cuidar sus principales “constituencias” apuntando el grueso de los beneficios discrecionales a ellos, pero esencialmente apuntándoles mediante bienes privados. Al margen, sin embargo, cuando su fortuna electoral es incierta, esos mismos partidos pueden apostarle a los votantes indecisos, especialmente con bienes públicos” (Díaz-Cayeros, Estévez, & Magaloni, 2012:109).

También es importante destacar que se ha encontrado un efecto de la filiación partidista de los gobiernos locales sobre la distribución del presupuesto. De esta manera las inversiones discrecionales del gobierno nacional normalmente se focalizan especialmente en lugares donde la elección está muy en juego porque no hay un dominio absoluto del partido en el gobierno pero tampoco están cerradas las posibilidades. Además, según estudios que se han hecho en países como Argentina (Nazareno, Stokes & Brusco, 2006), los gobiernos nacionales tenderán a no beneficiar a los municipios gobernados por la oposición bajo el temor de que ese gasto sea interpretado como un resultado positivo de la gestión del opositor y que le genere réditos electorales.

Otra parte importante de la literatura sobre incentivos en torno a las elecciones se ha concentrado en el papel que juegan los políticos y líderes locales en la intermediación con los otros niveles de gobierno, que, entre otros asuntos, tiene consecuencias sobre la distribución de los recursos. Así, en países como Colombia, Chile y Argentina, se ha destacado el papel de la intermediación en la perpetuación de las relaciones clientelares en los estos regímenes. Por lo tanto el nivel nacional no distribuye sus recursos según sus propios intereses, sino que también debe tener en cuenta la labor de los intermediarios y las agendas que ellos han construido a nivel local.

Aunque se ha avanzado en la delimitación conceptual del fenómeno, lo cual ha permitido construir nuevas categorías y tipos alrededor de la distribución discrecional de recursos, es posible encontrar algunas fallas. Esta literatura, al explorar alrededor de 100 variables diferentes (aunque algunas dan cuenta de fenómenos similares) estos modelos llegan a conclusiones muy variadas que no validan, pero tampoco controvierten aquello que ha sido encontrado por otros estudios. De ahí, que se haga difícil avanzar en conocimientos más profundos sobre las explicaciones que han sido generadas en este campo y que sea complicado, no solo hacer generalizaciones, sino también sistematizar el conocimiento adquirido.

Se puede encontrar que son muy variadas las explicaciones para el gasto discrecional, e incluso cuando se intenta dar una explicación basada en factores políticos, las variables a las que se recurren describen aspectos muy diversos de los regímenes políticos. Estas variables las hemos agrupado en aquellas que tienen que ver con criterios objetivos, características políticas de las regiones, el régimen político y electoral a nivel nacional y el

régimen territorial

Tabla 1. Clasificación de la literatura

<b>Texto</b>	<b>Autor</b>	<b>Criterios objetivos</b>	<b>Características políticas de las regiones</b>	<b>Régimen político y electoral</b>	<b>Régimen territorial</b>
Estrategias distributivas presidenciales en contextos cambiantes de centralización fiscal y nacionalización partidaria: Transferencias discrecionales en Argentina durante presidencias peronistas	Simison, E. (2014)	x	x		x
Political determinants of intergovernmental grants	Porto, A. y Sanguinetti, P. (2001)	x			x
Distributive Politics and Conditional Cash Transfers: The Case of Brazil's Bolsa Familia	Fried, B.(2011)	x	x		x
Pavimentando con votos	Mejía, L. B.; Botero, F. & Rodríguez, J.C. (2008)	x	x		x
Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino.	Porto, A y Sanguinetti, P. (1996)	x			x
The redistributive effects of centralization and decentralization across subnational units	González, L. (2012)	x	x	x	x
Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market	Calvo, E. & Murillo, M.V.	x	x		x

Electoral systems and public spending	Milesi-Ferretti, G.M, Perotti, R & Rostagno, M.	x		x	x
La economía política de la distribución federal de obra pública en Argentina	González , L. & Mamone, I.(s.f)	x	x	x	x
Presidential pork barrel politics	Mebane, W & Waaro, G. (2002)	x		x	x
Strategy under Open-List Proportional Representation.	Ames, B. (1995)	x		x	
Reditos Y Peligros Electorales Del Gasto Publico En La Argentina	Nazareno, M, Stokes, S & Brusco, V.	x			x
A Study on Incentives and Budget Manipulation in the Argentine Federal System	Meloni ,O. (2010)	x		x	x
Testing models of distributive politics using exit polls to measure voter preferences and partisanship	Larcinese, V, Snyder, J y Testa, C (2008)	x	x		x
Strategies of Vote Buying: Democracy, Clientelism and Poverty Relief in Mexico	Diaz-Cayeros, A, Estévez, F. & Magaloni, B	x	x		x
Contribution to productivity or pork barrel? The two faces of infrastructure investment,	Cadot, O. , Roller L & Stephan, A (2005)	x	x		x
Allocating the US Federal Budget to the States: the Impact of the President	Larcinese, V. , Rizzo, L & Testa, C (2005)	x	x	x	x
Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina.	Gibson & Calvo (s.f)	x	x		x

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Variables objetivas

<b>Variable</b>	<b>Autores</b>	<b>Descripción</b>
NBI	Simison (2014); Fried (2011); Mejía et. al (2008); Porto & Sanguinetti (1996); González (2012); González & Mamone (s.f.); Nazareno, Stokes & Brusco (2006)	Desarrollo/pobreza
Desempleo	Simison (2014); Milesi-Ferretti, Perotti & Rostagno (2000); Mebane & Waaro (2002); Cadot (2002), Roller & Stephan (2005); Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Empleo
Densidad poblacional/población	Porto & Sanguinetti (2001); Mejía et. al (2008); González (2012); González & Mamone (s.f.); Ames (1995); Nazareno, Stokes & Brusco (2006); Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni, B (2012); Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Población
Gini	Fried (2011)	Inequidad
IDH	Fried (2011); Porto & Sanguinetti (1996)	Desarrollo/pobreza
Ingreso per cápita	Porto & Sanguinetti (2001)	Desarrollo/pobreza
%población rural	Fried (2011)	Desarrollo/pobreza
Criterios técnicos	Mejía et. al (2008)	Técnico
PIB per cápita/PIB	Milesi-Ferretti, Perotti & Rostagno (2000); González & Mamone (s.f.); Ames (1995); Cadot, Roller & Stephan (2005)	Desarrollo/pobreza
Determinantes legales	González (2012)	Técnico
Gasto per cápita	Nazareno, Stokes & Brusco (2006); Calvo & Murillo (2004); Larcinese, Snyder & Testa (2005)	Gasto

Población mayor de 65 años,	Milesi-Ferretti, Perotti & Rostagno (2000) ;Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Población
Tasa de urbanización,	Gibson & Calvo;González & Mamone (s.f.)	Población
empleo militar	Mebane & Waaro (2002)	Empleo
empleos público	Ames (1995)	Empleo
Gasto en personal	Nazareno,Stokes & Brusco (2006)	Gasto
Gasto que no son transferencias a personas,	Larcinese, Snyder & Testa, C (2008)	Gasto
Índice CONAPO (dllo y pobreza)	Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni, B (2012)	Desarrollo/pobreza
Non-residential private capital stock	Cadot, Roller & Stephan (2005)	Economía
Población menor de 17	Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Población
Jubilados	Gibson & Calvo (2001)	Población
Cantidad de vehículos	González & Mamone (s.f)	Población
Productividad	González & Mamone (s.f)	Economía
Analfabetos	Gibson & Calvo (2001)	Población
Estudiantes de secundaria	Gibson & Calvo (2001)	Población
Presupuesto	Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Economía
Inversiones netas en infraestructura de transporte	Cadot, Roller & Stephan (2005)	Economía
Absolute value of RW score minus LW score, in percent	Cadot, Roller & Stephan (2005)	Economía
Salarios civiles y militares	Mebane & Waaro (2002)	Empleo
Homogeneidad	Ames (1995)	Población



Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Variables sobre características políticas de las regiones

<b>Variable</b>	<b>Autores</b>	<b>Descripción</b>
Partido del alcalde (con respecto al presidente)	Simison (2014); Mejía et. Al (2008)	Gobernante local
Tendencia política del gobernador	Fried (2011); González (2012); Calvo & Murillo (2004); González & Mamone (s.f); Mebane & Waaro (2002); Larcinese, Snyder & Testa (2008); Meloni (2010)	Gobernante local
Elecciones "reñidas"	Fried; Larcinese, Snyder & Testa (2008); Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni (2012)	Elecciones
Oposición al presidente	González & Mamone (s.f)	Coalición
Swing voters	González & Mamone (s.f); Larcinese, Snyder & Testa, C (2008)	Elecciones
Shock electoral	Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni (2012)	Elecciones
Núcleo central de apoyo al presidente	González & Mamone (s.f)	Coalición
Fuerza local del partido	Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni (2012)	Elecciones
Difference (in percentage terms) between the votes obtained by the president's incumbent party and the main rival party in presidential and representative's elections in province <i>i</i> in year,	Meloni (2010)	Elecciones
Alineación del presidente y senadores	Meloni (2010); Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Coalición

Identificación partidista	Larcinese, Snyder & Testa, C (2008)	Elecciones
Partido político del presidente	Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni, B (2012)	Coalición
Le Pen-front national	Cadot, Roller & Stephan	Partido
Representantes en comisiones del presupuesto	Meloni (2010)	Comisión
Patrones (como porcentaje de la población económicamente activa)	Gibson & Calvo (2001)	Elecciones
Votos per cápita	Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Participación
Representantes regionales en comisiones del presupuesto	Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Comisión
Erosión de la filiación partidista	Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni, B (2012)	Participación
Alineación senadores y presidentes	Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Coalición
Votos del presidente en la región	Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Coalición
Margen de competencia en elecciones anteriores	Cadot, Roller & Stephan (2005)	Elecciones
Alineación del gobernador con los representantes de la región	Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Gobernador
Alineación del gobernador con los senadores de la región	Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Gobernador
Alineación de los senadores regionales con las mayorías en senado	Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Coalición
Alineación de los representantes regionales con mayorías en cámara	Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Coalición

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4. Variables régimen político y electoral

<b>Variable</b>	<b>Autores</b>	<b>Descripción</b>
oral	González (2012); González & Mamone (s.f.); Mebane, W & Waaro (2002); Meloni (2010); Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Elecciones
de partidos en competencia	Milesi-Ferretti, Perotti & Rostagno (2000); Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni (2012)	Elecciones
electoral	Milesi-Ferretti, Perotti & Rostagno (2000)	Elecciones
de democrático	Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Presidente
favorable al presidente	Mebane & Waaro (2002)	Presidente
de la media de votos en s anteriores	Ames (1995)	Elecciones
ad del representante	Meloni (2010)	Elecciones
el presidente	Meloni (2010)	Presidente
ad para el candidato	Ames (1995)	Elecciones
ria local del candidato	Ames (1995)	Elecciones
ación de votos en elecciones	Ames (1995)	Elecciones
ilidad ( a la invasión de otro )	Ames (1995)	Elecciones
del periodo de los gobernantes	González & Mamone (s.f.)	Elecciones

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5. Variables del régimen territorial

<b>Variable</b>	<b>Autores</b>	<b>Descripción</b>
-----------------	----------------	--------------------

Sobrerrepresentación	Simison (2014);Porto & Sanguinetti (1996); González (2012);Calvo & Murillo (2004); Gibson & Calvo (2001) ;González & Mamone (s.f.);Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Representación
Poder de gobernadores	González (2012);González & Mamone (s.f.)	Gobernadores
Consejo comunal	Mejía et. al (2008)	Instrumentos
Balance fiscal del gobierno	González (2012)	
Transferencias		Gasto
Delegación	González (2012); Mebane & Waaro (2004); Meloni (2010)	Instrumentos
Provincia	Mebane & Waaro (2002)	Provincia
Ciclo económico	Nazareno,Stokes & Brusco (2006)	Economía
Federal grants	Meloni (2010)	Instrumentos
Tercerización	Larcinese, Snyder &Testa, C (2008)	Instrumentos
Congruencia de política nacional y local	Mebane & Waaro (2002)	Políticas
Alineación del gobernador con mayorías en senado y cámara	Cadot, Roller & Stephan (2005)	Coalición
Fragmentación étnica	Larcinese, Rizzo & Testa (2005)	Población
Apertura	Milesi-Ferretti, Perotti & Rostagno (2000)	Partidos
Peso de los distritos	Milesi-Ferretti, Perotti & Rostagno (2000)	Elecciones
Pagos directos	Milesi-Ferretti, Perotti & Rostagno (2000)	Instrumentos
Transferencias educación, carreteras, bienestar social, otras transferencias	Mebane & Waaro (2002)	Gasto

Capacidad burocrática (impuestos)	Mebane & Waaro (2002)	Capacidad burocrática
Base imponible	Fried (2011); González (2012)	Capacidad burocrática
Índice de poder partisano	González (2012)	Presidente

Fuente: Elaboración propia

### **Los cupos indicativos en Colombia: ¿Por qué estudiarlos?**

De otro lado, los cupos indicativos fueron creados por el entonces ministro de Hacienda Juan Manuel Santos en el año 2000. Esto, con la idea de llevar el presupuesto nacional a las regiones para fomentar su desarrollo. Desde el momento en que fueron creados se suscitó una discusión importante sobre la similitud de esta figura con los auxilios parlamentarios, los cuales habían sido descartados por la nueva constitución. Sin embargo, la diferencia, según un pronunciamiento de la Corte Constitucional (Sentencia C- 1168), se encuentra en que los cupos indicativos no crean gasto, sino que deciden hacia que municipios específicos se destinan recursos que ya estaban dentro del presupuesto para realizar proyectos. Además, el papel de los congresistas teóricamente no es el de decidir a quien se entregan los recursos sino incentivar a sus regiones a presentar proyectos que, al pasar por un filtro de viabilidad técnica son asignados para ser ejecutados en ciertos municipios que reciben los recursos. Es de este modo que, mientras los auxilios dependían de la discrecionalidad del representante, los cupos de su capacidad para gestionar con las entidades ejecutoras y con los municipios. Esto también elimina la posibilidad de que sean particulares quienes reciban los beneficios de estos recursos. Además, tiene como elemento innovador el hecho de que las regiones tienen una participación importante en la decisión sobre la destinación de los recursos y en la gestión de los recursos, que ya no son decididos exclusivamente desde el nivel central.

No obstante, en la práctica los parlamentarios han logrado que a cambio de su apoyo a ciertos proyectos claves del gobierno, se le de el visto bueno técnico sin mayores revisiones a los proyectos de los municipios que ellos deciden, y a su vez, con la promesa de gestionar estos recursos han logrado que a cambio los gobernantes locales hayan adjudicado la ejecución de estos proyectos a los contratistas que los parlamentarios designan, quienes a su vez, deben pagar una compensación al congresista a cambio de la adjudicación del contrato.

Particularmente en el primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos estos mecanismos fueron muy utilizados en la búsqueda de gobernabilidad por parte del presidente. Además, se agregó un cambio que buscaba en relación con este objetivo, y es que anteriormente se negociaba un monto fijo con los congresistas para todo el periodo, mientras que en el gobierno Santos se han negociado según las necesidades de aprobación de los proyectos prioritarios para el proyecto político del presidente. No obstante, durante el periodo 2002-2010 también quedaron incluidos en el plan nacional de desarrollo recursos para inversión regional que deberían ser distribuidos mediante cupos indicativos, a pesar del

rechazo público de Uribe hacia este mecanismo, el cual incluso demandó por constitucionalidad en 2001.

Cabe hacer énfasis en el hecho de que la opinión pública mucho ha dicho, especialmente en los últimos tiempos, sobre el efecto de la distribución discrecional de recursos sobre los resultados electorales, particularmente en las elecciones legislativas y presidenciales de 2014. Esto pasa a ser un asunto relevante, no solo para entender la distribución del presupuesto, y en especial la parte de este que se distribuye de manera discrecional, a partir de intereses electorales, sino también sobre un asunto que poco se ha examinado, que es el efecto que esta distribución realmente tiene en los procesos electorales, en la gobernabilidad, y en la consolidación de los proyectos claves de un gobierno.

En este contexto, la literatura sobre política distributiva es útil para analizar este fenómeno. Autores como Mejía, Botero y Rodríguez (2008) han destacado los efectos de la distribución discrecional de los recursos en el contexto colombiano, llegando a plantear que en el país se presenta el pork-barrel, que no es otra cosa que “la prioridad que entre el ejecutivo y los congresistas se da a criterios puramente electorales en la formulación o implementación de un proyecto de ley o de una política pública, y no al principio de “bien común”” (Mejía, Botero y Rodríguez, 2008: 18). En este sentido, destacan el papel que tiene el legislativo, como instancia de representación de las diversas regiones, en la distribución de recursos para las mismas, donde para el caso de la infraestructura vial se encuentran evidencias importantes de una intención de favorecer a ciertas regiones relacionadas con la concentración de votantes de un partido mediante la asignación de bienes públicos.

Esto puede explicarse, a partir de los hallazgos Crisp e Ingall (2002), quienes logran mostrar que a pesar del sistema electoral proporcional que tiene el país y que los senadores sean electos por circunscripción nacional, los políticos tienen relativamente concentradas sus caudales electorales, y es así como al entregar bienes públicos que benefician a comunidades geográficamente concentradas pueden lograr beneficios importantes en términos de votos.

Además, aunque la literatura tradicional de países con democracias consolidadas y partidos modernos habla de que los votantes usualmente penalizan la ineficiencia en términos fiscales, y en ese sentido penalizan a gobiernos que gastan mucho o que lo hacen inadecuadamente, la literatura sobre la política distributiva muestra como sobre todo en países en desarrollo con partidos débiles “el gasto más alto incrementa las posibilidades de reelección en el nivel regional, provincial o municipal” (Meloni, 2010:15). Esto se debe principalmente a que los partidos tienen una relación mucho más directa con el electorado a nivel local y por lo tanto tiene una alta capacidad de influenciar las decisiones de sus electores, lo cual hacen a partir de incentivos económicos.

De esta manera, aunque Colombia es un país con un sistema de representación proporcional, la poca consolidación de los partidos “modernos” y la alta concentración de los caudales políticos de los políticos nacionales son un escenario en el que puede fácilmente emerger el pork-barrel politics y en este sentido se hace interesante examinar la

modalidades y mecanismos concretos bajo los que se desarrollan dichas prácticas de distribución de recursos.

Pero, a pesar de las potencialidades que se pueden encontrar para explicar la situación colombiana, la literatura sobre la “distributive politics” usualmente se ha estudiado para estudiar aquellos países con un sistema de partidos “modernos” o consolidado razón por la cual, es necesario adaptar ciertos asuntos de la literatura a contextos mucho más complejos como el Colombiano.

Así, por ejemplo, debe considerarse la presencia de competidores al poder estatal, no solo en el sentido de partidos de oposición que quieren llegar al poder, como puede ocurrir en países como Estados Unidos, sino también competidores armados que buscan arrebatarse el poder al Estado, y no solo al partido que está en el poder. En este contexto, la capacidad del aparato estatal para ejercer el control sobre su territorio, para llevar a cabo las funciones de administración y la legitimidad para interactuar con los otros actores sociales en el territorio son asuntos que están en cuestión en muchos países y que en alguna medida tienen influencia sobre la distribución de los recursos.

Esto sería un aporte significativo para la literatura, ya que ella ha dado por sentado la existencia de un estado consolidado en el que la competencia se da sólo a nivel partidista, limitando las motivaciones detrás de la distribución política a un tema de resultados electorales, dejando por fuera la consideración de que esta distribución también puede responder a presiones violentas, a proyectos de consolidación territorial de enclaves autoritarios, entre otros factores, que no se contemplan dentro de la literatura.

Además, esta literatura supone cierta racionalidad económica por parte de los actores al momento de repartir los recursos, asumiendo que los políticos distribuirán el dinero en aquellas regiones en las que es más favorable hacerlo, y porque se cuenta con el apoyo regional o porque esa distribución será su carta de entrada a un territorio históricamente dominado por otros actores. Sin embargo, existen esos otros factores antes mencionados que pueden llevar a los políticos a distribuir el presupuesto de maneras que pueden no ser tan rentables electoralmente, pero que pueden garantizar su permanencia o la de su partido en el poder.

En este sentido, el aporte de esta investigación será entender el nuevo entorno político creado por un nivel nacional con más recursos a partir del 2001, pero sin el control jerárquico que tenía el presidente antes de 1991 sobre los actores regionales. Dado esto, es que se propone que más que manteca (pork barrel), la explicación de cómo opera la distribución discrecional es el de la mermelada. Esta se esparce no sobre toda la tostada, como argumentada un ex- ministro de hacienda colombiano, sino sobre aquellos pedazos en los que hacerlo produce más réditos electorales para el presidente.

## **Metodología**

### **Selección de las variables**

A partir del análisis de los diferentes modelos propuestos por los autores que revisamos, seleccionamos algunas variables que consideramos relevantes para analizar el caso de los

cupos indicativos en Colombia y la incidencia que sobre su asignación por departamentos pueden tener algunos factores políticos.

De la primera categoría, que incluye las variables objetivas, percibimos que la pobreza es un aspecto importante dentro de este estudio porque permite considerar las necesidades objetivas de los territorios. Se medirá con NBI (Simison, 2014; Fried ,2011; Mejía et. al ,2008 ;Porto & Sanguinetti, 1996; González, 2012;González & Mamone,s.f.; Nazareno et. al. 2006) porque los datos están calculados para los departamentos y dan una visión más global de las necesidades y la pobreza, más allá de los ingresos. En este mismo sentido, también se incluirá la variable de población (Porto & Sanguinetti,2001; Mejía et. al, 2008; González, 2012;González & Mamone s.f.;Ames (1995;Nazareno, Stokes & Brusco, 2006;Díaz-Cayeros, et. al., 2012;Larcinese.et.al. ,2005, pues esta permite entender la concentración de esfuerzos fiscales en determinados territorios en clave de la población.

También se seleccionó el PIB per cápita (Milesi-Ferretti et. al, 2000; González & Mamone,s.f.;Ames, 1995, Cadot et. al. 2005) como una manera de medir el ingreso de las regiones estudiadas y así dimensionar su importancia dentro de la economía del país.

Con relación a la segunda categoría, consideramos relevante identificar las regiones donde la coalición es mucho más fuerte para identificar la focalización del gasto. Para ello no nos valimos de los datos de votos a la presidencia o de los gobernantes partidos que históricamente han dominado las regiones, ya que las coyunturas específicas, y en particular, el hecho de que Santos haya sido elegido con un amplio apoyo de los votantes simpatizantes de Uribe, quien luego terminó movilizándolo a los votantes de la oposición, hacen que no sea fácil determinar los sectores de apoyo y oposición a presidente. Por eso decidimos medirla con el porcentaje de alcaldes pertenecientes a partidos de oposición en cada uno de los departamentos con base a datos de la Registraduría Nacional. Así incluimos en una variable las preocupaciones de numerosos autores por saber el grado de oposición y apoyo al gobierno nacional en las regiones, y la importancia que tienen cada una de ellas dentro de sus caudales electorales, aunque la creación de esta variable no corresponde exactamente a alguna que haya sido medida en los estudios revisados.

De la tercera categoría, consideramos que los niveles de participación en términos de porcentaje de votantes en las últimas elecciones a congreso pueden ser importantes de medir dado que pueden ser un indicador de eficiencia en el gasto en términos de que políticamente puede ser más rentable invertir en regiones que votan mucho, pero a la vez esta inversión causa que la gente vote más.

Con respecto al régimen territorial, que es nuestra cuarta categoría, consideramos que es importante medir la sobrerrepresentación (Simison, 2014;Porto & Sanguinetti,1996; González ,2012;Calvo & Murillo ,2004; Gibson & Calvo, 2001 ;González & Mamone, s.f.;Larcinese et. al.,2005) porque muchos autores la presentan como determinante y porque permite tener una idea de la capacidad de los representantes regionales de tener un peso importante a nivel nacional. Por estas mismas razones se escoge medir la relación de coalición u oposición de los representantes regionales con el porcentaje de alcaldes de los departamentos que fueron elegidos en 2011 con el aval de partidos opositores que no hacían parte de la coalición de gobierno. De la cuarta categoría también medimos la capacidad



burocrática (Mebane y Waaro, 2002), a través del índice de desempeño integral medido por el DNP.

Incluimos otras variables que no habían sido tenidas en cuenta por los otros autores. En primer lugar, También, medimos el nivel de dependencia de los departamentos de las transferencias medido a través de una de las dimensiones del índice de desempeño fiscal que mide las transferencias de la nación con relación a los ingresos totales de los entes territoriales.

Adicionalmente, consideramos importante incorporar una variable dicotómica para diferenciar aquellos departamentos que tenían como actividad económica principal la minería y la extracción del petróleo, ya que esto podría distorsionar su PIB per cápita.

En un principio se pensó incluir una variable que diera cuenta de la región a la que pertenecían los departamentos a una región, sin embargo, al hacer pruebas con ella se determinó que estaba altamente relacionada con otras características del departamento, con excepción de la región centro-sur, lo cual nos hizo descartarla para evitar la presencia de colinealidad y autocorrelación en los datos.

Para finalizar cabe aclarar que el NBI se midió con el dato por el DANE a julio de 2011. Por su parte, las demás variables técnicas (PIB per cápita, dependencia fiscal, desempeño integral y población se midieron como promedio de los años 2010, 2011 y 2012, teniendo en cuenta que esta era la información disponible para los tomadores de decisiones en ese periodo. El PIB se midió en miles de millones con base 2005 y la población con proyecciones según el censo de 2005.

A pesar de la tendencia a la utilización de datos de panel, por la disponibilidad de datos sobre los montos de cupos indicativos para un solo periodo, optamos por un modelo de corte transversal. Realizamos regresiones simples con errores robustos de White para controlar por heterocedasticidad

Se realizaron preliminarmente 3 regresiones. La primera, incluyendo el total de cupos indicativos como variable dependientes y los datos de sobrerrepresentación, presencia y en comisiones, entre otros, en su totalidad, es decir, tanto para cámara como para senado. En el segundo ejercicio se tomaron solamente los datos para senado, mientras que en el tercero, fueron seleccionados los correspondientes a la cámara de representantes.

Tabla 6. Resultados de las regresiones

	(1)	(2)	(3)
VARIABLES	Total (Sen + Cam)	Sen	Camara
Sobrerrepresentación total	<b>14.15*</b> <b>(6.965)</b>		
Miembros comisión	5.504		

	(5.397)		
Sobrerrepresentación Sen		<b>10.34***</b>	
		<b>(3.067)</b>	
Sobrerrepresentación Cam		<b>10.43**</b>	
		<b>(4.846)</b>	
PIB per capita	-0.00261	-0.00191	-0.000393
	(0.00291)	(0.00130)	(0.00219)
NBI	0.413	0.816	-0.220
	(1.033)	(0.582)	(0.679)
Explotación min y cant.	28.19	<b>49.10**</b>	-20.18
	(42.63)	<b>(22.56)</b>	(23.84)
Oposición ( % Alcaldes)	0.204	<b>-0.372**</b>	0.415
	(0.582)	<b>(0.139)</b>	(0.460)
Dependencia	0.0315	<b>-1.820***</b>	0.627
	(1.516)	<b>(0.461)</b>	(0.740)
Integral	0.518	-0.356	0.0955
	(1.420)	(0.789)	(0.801)
Constant	4.617	155.7*	-12.49
	(182.2)	(75.84)	(89.93)
Observations	33	33	33
R-squared	0.209	0.543	0.221

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fuente: Elaboración propia

Es importa resaltar que variables como el ingreso per capita y la pobreza como NBI en ninguna regresión son significativos, es decir, la asignación per cápita de cupos indicativos parece responder más a la sobrerrepresentación de las regiones, y en el caso del senado, a la alineación partidaria de los alcaldes con el presidente, que a criterios técnicos como las necesidades de los territorios en términos de pobreza.

### Conclusiones

La literatura sobre la distribución política del presupuesto sugiere que factores como la

alineación entre los gobernantes locales y nacionales, la mayor capacidad de negociación de las regiones frente a nivel central causada por una mayor presencia en el legislativo, entre otros asuntos, tienen una incidencia importante en la distribución del presupuesto. En el caso Colombiano, esta literatura sirve para entender un fenómeno de gran importancia en el país, a distribución de recursos discrecionales desde el nivel central a las regiones a través de los congresistas.

Así, logramos mostrar estadísticamente y de manera preliminar, la importancia que efectivamente tienen estos factores en la distribución de cupos indicativos, o cual nos permite comenzar a entender el efecto intergubernamental que tiene esta distribución de recursos en el relacionamiento entre el centro y la periferia.

### **Bibliografía**

Ames, B. (1995, Mayo) Strategy under Open-List Proportional Representation. En: *American Journal of Political Science*, 39 (2), 406-433.

Ardila, L & Azuero, M. (2014, 31 de Marzo) Santos, su Ñoño y su Musa. *La silla vacía*. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/santos-su-nono-y-su-musa-46982>

Arnesto, M.A. (2012, Julio- Diciembre) Gasto Particularista en bienes públicos locales: índice de desviación. *Revista Mexicana de Sociología*. 74, (3), 395-428.

Arriagada, E. (2013) Clientelismo político y participación local El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile. *Polis Revista Latinoamericana*, 12, (36), 15-38

Báez, J. R. (2005) Extensión y límites de la prohibición constitucional de decretar auxilios y donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. (Tesis de Pregrado) Universidad Industrial de Santander: Bucaramanga. Disponible: <http://repositorio.uis.edu.co/jspui/bitstream/123456789/8213/2/117954.pdf>

Cabrero, E. & García R (2001) Relaciones intergubernamentales: Algunas reflexiones para su estudio. En: Congreso de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM). Santiago de Querétaro: México, 26 y 27 abril.

Cadot, O. , Roller L & Stephan, A(2005) Contribution to productivity or pork barrel? The two faces of infrastructure investment, *Journal of Public Economic*, 90, 1133–1153

Calvo, E. & Murillo, M. V. (2004, Octubre) Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market . *American Journal of Political Science*, 48,(4), 742–757

Crisp, B. & Ingall, R. (2002, Octubre) Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia. En: *American Journal of Political Science*, 46, ( 4) , 733-748.

Cox, G. (2009) Swing voters, core voter and distributive politics En: Shapiro, I, Stokes, S, Wood, E. J. & Kirshner, A (Eds) Political Representation. New York: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_ & McCubbins, M. (1986, Mayo) Electoral politics as a redistributive game. *Journal of politics*, (48), 2, 370-389.

Diaz-Cayeros, A., Estévez F. & Magaloni, B. (2012, Julio) Strategies of Vote Buying: Democracy, Clientelism and Poverty Relief in Mexico. Manuscrito sin publicar. Disponible en:

<http://web.stanford.edu/~magaloni/dox/2012strategiesvotebuying.pdf>

Duran, V. & Montenegro, A M. (2002) *Partidas de Inversión social Regional*. (Tesis de Pregrado) Universidad Pontificia Javeriana. Bogotá. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/Tesis-53.pdf>

Falleti, T & Lynch, J. (2009, septiembre) Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative political studies*, 42, (9) 1143-1166

Fried, B. (2011) Distributive Politics and Conditional Cash Transfers: The Case of Brazil's Bolsa Familia. *World Economics*, 40, (5) 1042-1053

Gibson, E & Calvo, E. (s.f.) Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. En: Calvo, E Y Abad, J. M (Eds) El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina

Goertz, G (2006) Structuring and theorizing concepts. En: *Social Science Concepts: A User's Guide*. New Jersey: Princeton University press.

Golden, M. & Min, B. (2013, Mayo) Distributive Politics around the World. *Annual Review of Political Science* (16) 1-72.

González, L & Mamone, I (s.f.) La economía política de la distribución federal de obra pública en Argentina. Documento de trabajo

González, L (2012) The redistributive effects of centralization and decentralization across subnational units, *Latin American Studies Association*, 47, (3), 109-133

Hall, P. (2003) Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. En: Mahoney J, Rueschemeyer D, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, UK and New York: Cambridge University Press.

Larcinese, V, Snyder, J & Testa, C. (2008, Junio 14) Testing models of distributive politics

using exit polls to measure voter preferences and partisanship. (paper)

Leyva, S. (2012, Septiembre-Diciembre) Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los Consejos Comunales de gobierno. *Revista de Análisis Político* (76), 125-144.

\_\_\_\_\_ (2011, Junio- Diciembre) Hacia un nuevo debate sobre la (des)re-centralización en Colombia: el análisis del intergubernamentalismo (RIG) desde una lectura institucional. *Revista CS* (8), 211-244

Luna, J. P (2014) Party System Institutionalization: Do We Need a New Concept? *Studies in Comparative International Development*. 49: 403–425

Mahoney, J. (2001, septiembre) Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and method. *Sociological Forum*, 16, (3), 575-593

Mebane, W & Waaro, G. (2002) Presidential Pork Barrel Politics. Documento sin publicar. Disponible en : <http://www.personal.umich.edu/wmebane/targeting.pdf>

Mejía, L. B. , Botero, F. & Rodríguez, J. C. (2008, Julio-Diciembre) Pavimentando con votos. *Colombia internacional* (69), 14-42)

Meloni, O (2010) A study on incentives and Budget Manipulation in the Argentine Federal System (Tesis doctoral) Universidad de San Andrés: Victoria

Milesi-Ferretti, G.M., Perotti, R & Rostagno, M. (2000, Mayo) Electoral Systems and Public Spending. *The Quarterly Journal of Economics*, 117, (2), 609-657

Moncayo, H.L. (1994) La descentralización de las obras publicas En: Cifuentes, A (Ed) Diez años de descentralización : resultados y perspectivas . Santafé de Bogotá: Fescol. Recuperado el 3 de abril de 2014 de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descentr/06.htm>

Nazareno, M. , Stokes, S. & Brusco, V. (2006, Abril-Junio) Réditos y peligros electorales del Gasto Público en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 46, (181), 63-88

Porto, A. & Sanguinetti, P. (1996) Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino. Santiago de Chile: CEPAL

Porto, A. & Sanguinetti, P. (2001, Noviembre) Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina. *Economics and politics*. 13, (3), 237–256

Paniagua, V. (2009) El uso de los distintos tipos de transferencias discrecionales en el nivel subnacional. Las provincias de Buenos Aires y Córdoba en perspectiva comparada. IX Congreso Nacional de Ciencia Política- Sociedad Argentina de Análisis Político.

Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe: Santa Fe.

Simison, E (2014) Estrategias distributivas presidenciales en contextos cambiantes de centralización fiscal y nacionalización partidaria: Transferencias discrecionales en Argentina durante presidencias peronistas. *Revista de Ciencia Política*,(3), 34, 561-582

Stokes, S. (2009) Pork, by any other name... Building a conceptual scheme of Distributive Politics, APSA, Toronto Meeting Paper. Disponible en: <http://sssm.com/abstract=1449057>

\_\_\_\_\_, Dunning, T, Nazareno, M. & Brusco, V. (2012) Between Clients and Citizens. Puzzles and concepts in the study of Distributive Politics. En: *Brokers, Voters and Clientelism*, sl.: Yale University u Universidad Nacional de Córdoba. 1-36