

## Marco teórico

Las políticas distributivas han sido abordadas desde diversas áreas disciplinares de la ciencia y el saber, cada una de ellas contando con líneas investigativas o temas privilegiados. Así por ejemplo, desde la ciencia política, con un énfasis en la relación entre las políticas distributivas, las elecciones y la representación ha definido el concepto como:

Aquellas que envuelven impuestos y transferencias, y en particular la decisión sobre focalización de bienes y servicios gubernamentales en localidades y grupos identificables. La manera general de pensar esto es como las autoridades públicas confieren beneficios geográficamente concentrados mientras difunden los costos a todos los votantes (Golden y Min 2013, p. 74 Subrayado y traducción propia).

Golden y Min (2013) en su estado del arte sobre el tema, identificaron dos grandes teorías que fueron usadas por la mayoría de investigaciones para explicar el fenómeno, estas son la *teoría democrática de la rendición de cuentas* y las *teorías del gobierno sensible*. La primera de las teorías se interesa por explicar la relación entre las elecciones como factor causal de impuestos y transferencias. Por su parte, la segunda lo hace en sentido contrario, es decir como los impuestos y las transferencias también traen resultados redistributivos, afectando la equidad. Añadido la teoría de la rendición de cuentas preguntaría si los políticos asignan los recursos por beneficios electorales, mientras que el de la sensibilidad se preguntaría si las asignaciones de recursos reflejan los intereses del votante medio.

En el mismo documento, citado anteriormente, se enuncian varias de las conclusiones alcanzadas por estudios desde el punto de vista de la ciencia política. Además de esto, se señalan algunas recomendaciones frente a la lectura de los estudios y de aspectos metodológicos como: la precisión conceptual, las unidades de análisis, el sistema electoral o variables de contexto sociodemográfico.

En sus conclusiones estos autores prefieren decantarse por la teoría de la sensibilidad, en especial para abordar casos de países con niveles bajos o medios de desarrollo. Según las autoras, utilizar las teorías de la rendición de cuentas en estos casos es igual a “poner la carreta antes del caballo”.

Por su parte, desde la economía política, los temas privilegiados son el funcionamiento de las normas formales e informales en las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo en el proceso presupuestario, y los efectos de esto sobre el correcto funcionamiento del gobierno. La teoría privilegiada por estos estudios es la del *agente-principal* y las *teorías de la cooperación* (Hallberg; Scartascini y Stein 2010). Estos estudios buscan entonces

explicar las relaciones entre intereses, incentivos y manejo de información entre los diversos actores.

Aunque con una tradición de algunas décadas en países en desarrollo, en la región latinoamericana, apenas en los últimos años comienzan a ser empleada este tipo de teorías para el abordaje de los casos. Quizá el trabajo más amplio y refinado que haga uso de la teoría y esté disponible en español sea el de Hallberg; Scartascini y Stein (2010). En este trabajo los autores estudian casos del proceso presupuestario y sus efectos sobre el gobierno en diversos países de la región de América Latina. Para los autores, se deben seguir unas premisas en los estudios para poder aprovechar al máximo las investigaciones, estas recomendaciones son:

- El proceso presupuestario no debe analizarse como parte de una discusión técnica y aislada, por el contrario es política.
- Los resultados del presupuesto no pueden explicarse totalmente basándose en una o dos dimensiones políticas o institucionales.
- Es importante mirar más allá de las reglas formales e incorporar el estudio de las prácticas reales en el análisis.
- Aunque el proceso presupuestario afecta la sostenibilidad fiscal, puede afectar también a otras dimensiones de los resultados fiscales que son igualmente importantes (Hallberg; Scartascini y Stein 2010, p. 5-6).

Como vemos, cada una de las recomendaciones está ligada con la teoría del principal-agente y de la acción colectiva, recomendaciones que también ha realizado Ostrom en trabajos teóricos del mainstream para las ciencias sociales y las ciencias sociales aplicadas en particular.

Semejante a lo anterior, Bertelli y Grose (2009), en un estudio sobre los Secretarios de Estado en Estados Unidos (el equivalente a los Ministros en Colombia) y los criterios para decidir la transferencia de recursos para ejecutar las earmark (partidas presupuestales) dependían de varios factores, siendo el ideológico partidista uno, y dentro de este en especial a los Congresistas que hubiesen ganado sus curules con diferencias sustanciales en número de votos, siendo denominados Congresistas Seguros.

Otro trabajo a destacar, y el más cercano a los objetivos y estrategia metodológica de la presente investigación, es el trabajo de Hana (2014) para abordar descriptivamente los efectos en los alcaldes y en los habitantes de las políticas distributivas (pork barrel) en el

caso de algunos municipios de los distritos de Zďár nad Sázavou en República Checa. Según los datos obtenidos a través de una encuesta, aunque con variaciones según la adscripción o período en el cargo del alcalde, hay una respuesta generalizada frente a la importancia de las “buenas relaciones” con los Congresistas para la gestión de la transferencia de recursos a los municipios, bien sea a través de una figura semejante a los auxilios parlamentarios en Colombia (eliminada también en República Checa en 2009), o para la gestión de otro tipo de transferencias desde los Ministerios (semejante al funcionamiento de los cupos indicativos actual en Colombia). Las otras opciones para gestionar fuentes de ingresos a los municipios como proyectos a financiar por la Unión Europea, Ministerios del país o el crédito y préstamos es mucho más dispendiosa y genera costos elevados que los alcaldes de la mayoría de los municipios pequeños señalaron no poder asumir y por lo tanto rechazar la mayoría de las veces esta opción.

Ahora bien, desde el área del derecho o jurídica, el tema se centra en el proceso presupuestario, sin embargo, el abordaje continúa siendo de tipo normativo y de comentarios de jurisprudencia de diseñadores de política pública. Quizá el texto que mejor ilustra este enfoque es *Derecho Presupuestal Colombiano de Juan Camilo Restrepo* (2014).

En esta misma línea también se circunscriben toda una serie de textos de derecho constitucional, derecho administrativo, organización del Estado, planeación, órganos de control, entre otros. Textos que explican los antecedentes de los modelos normativos; sus principios; la inspiración, lógicas y objetivos perseguidos; y, finalmente los criterios jurisprudenciales en decisiones de las cortes, sin llegar a contar con evidencia empírica robusta para explicar el funcionamiento de los diseños y si se cumplen o no los objetivos de la misma, en una materia tan delicada y de la cual dependen la vida de múltiples personas.

Pasando ahora al uso de las teorías señaladas en la literatura sobre el caso colombiano, desde el enfoque politológico se cuenta con el trabajo de Mejía, Botero y Rodríguez Raga (2008) quienes desde un enfoque investigativo cuantitativo-explicativo dan respuesta a la pregunta sobre el posible uso de políticas distributivas con fines político electorales y de gobierno para lograr coalición, o de neo populismo (vía consejos comunitarios), o de criterios técnicos, durante el período 2002-2006 en la provisión de infraestructura vial. Como hallazgo encontraron que el factor principal para la asignación y ejecución de proyectos fue el de neo populismo, es decir se encontró una relación entre la asignación de proyectos y la realización o solicitudes de demandas en consejos comunitarios. Los otros dos criterios no resultaron relevantes estadísticamente, y de hecho, en el caso de los fines políticos electorales y de gobierno para coalición, los resultados fueron contrarios a los

esperados, es decir, las asignaciones se hicieron en mayor número en municipios bajo control de alcaldes opositores a la coalición de gobierno.

Siguiendo los trabajos en esta área de conocimiento o saber, González y Mamone (2015), también desde un enfoque cuantitativo explicativo, dan respuesta a la pregunta sobre el peso de los gobernadores y su pertenencia a la coalición de gobierno en la recepción de asignaciones vía políticas distributivas en tres casos Argentina, Brasil (repúblicas federales) y Colombia (república unitaria). Los hallazgos indican que en el caso Colombiano el factor gobernador no es significativo estadísticamente, y los dos actores decisivos y relevantes son el Presidente de la República y los Congresistas. Un resultado opuesto al de las repúblicas federales estudiadas.

Por su parte, desde un enfoque de estudio de caso comparado, los investigadores de la ONG Paz y Reconciliación, León Valencia y Ariel Ávila, en su texto *Los Herederos del mal, mafias y mermelada Congreso 2014-2018* (2014) describen el funcionamiento de las redes políticas, en su mayoría ilegales o con sospechas de serlo, que han realizado la captura del Estado por medio de las elecciones en Colombia, teniendo entre sus principales estrategias de gobierno y de campaña electoral, el uso de estrategias políticas de clientelismo y patrimonialismo político, ambas financiadas en gran parte con los recursos y cargos proveniente de la mermelada o los cupos indicativos. En este sentido, la presencia de los fenómenos del clientelismo y el patrimonialismo político (ambos, contenidos mínimos de diversos cursos en nuestro programa de gobierno y relaciones internacionales) se alejan del modelo ideal de la democracia y de la relación patrón-cliente que debería establecerse entre ciudadanos y servidores públicos.

Vale la pena destacar también periodistas alternativos quienes también han entrado a analizar el tema desde un enfoque cuantitativo y descriptivo, sin ambiciones de contar obtener generalizaciones y evidencia empírica robusta, han analizado la posible relación entre asignaciones presupuestales y resultados electorales. Según estos medios de comunicación y sus estudios, en efecto existe una relación entre la cantidad de recursos manejados por los legisladores en búsqueda de su reelección, vía mermelada o cupos indicativos, y, el aumento o disminución en el número de votos conseguidos entre elecciones. Sin embargo, advierten también que por sí sola no es una causa suficiente para explicar los resultados electorales (Lewin 2014).

A medio camino entre la Ciencia Política y la Administración Pública, se cuenta con la Teoría de las Relaciones Intergubernamentales. En Colombia Leyva (2011) propuso el abordaje de la descentralización en Colombia a través de esta perspectiva teórica, señalando que se debe abandonar posturas maniqueas de centralismo o federalismo puro, pues antes se trata de nuevas relaciones jerárquicas, institucionales y estratégicas. Propone también

abandonar la concentración de los estudios en las competencias otorgadas constitucional, legal y normativamente a los entes territoriales y niveles de gobierno, antes debe atenderse el tema de la coordinación, en especial ante la aparente paradoja a mayor descentralización se requiere mayor coordinación (p. 222). También Leyva (2012) realiza un estudio profundo de 55 de los 306 Consejos Comunales durante las Presidencias de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Concluye que durante este período hubo un avance positivo al pasar de la descentralización municipalista ejecutora a la interdependencia presidencialista, siendo un primer caso de coordinación intergubernamental. No obstante, también señala que aunque fue un avance, no se consolidó en criterios institucionales, racionales, imparciales y burocráticos para la oferta de servicios de la relación intergubernamental.

Desde este mismo campo de las relaciones intergubernamentales, Octavio Barbosa y Álvaro Alegría (2010) describen el estado precario de los entes territoriales y la descentralización del país. En especial desde el punto de vista gerencial para el diseño y la presentación de proyectos de inversión. Lo anterior genera que las instituciones informales de la política tradicional terminen imponiéndose como herramienta de mediación en las relaciones intergubernamentales.

También desde las relaciones intergubernamentales y la administración o gestión pública, la tesis doctoral de Sciara (2009) estudia los conflictos en grandes ciudades de los Estados Unidos, Nueva York y Dallas, que se presenta entre las Organizaciones de Planificación Metropolitana y los Congresistas que manejan earmarks. Según este trabajo, la estrategia de barril de puerco sabotea y daña los procesos planificados que parten de los entes descentralizados. Convirtiéndose más en un castigo que en un beneficio en muchos casos. Además de lo anterior, y semejante al sistema colombiano, se describe la presencia no solo del Pork Barrel Politics, sino en este caso del “Plork” el cual es un pork pero programado y con criterios técnicos, no obstante, no es identificado como proyecto prioritario por las autoridades locales.

Por su parte, desde la economía política también han existido estudios del caso Colombiano, por ejemplo se pueden citar los trabajos tipo informe para el Banco de la República de sus técnicos Pubiano y López (2004). Estos autores, desde un abordaje cuantitativo cercano al estudio de caso, dan cuenta de la pregunta sobre la modernidad del modelo presupuestario colombiano. Concluyen que no funciona de manera moderna, y antes reproduce prácticas pre moderno y tradicional de clientela. Desde la misma área de conocimiento se puede citar los trabajos de Cárdenas, Mejía y Olivera (2006) (2010).

También desde la economía política, el trabajo de Rojas (1996) aborda el funcionamiento de los Fondos de Cofinanciación en cuatro países, Bolivia, Colombia, Guatemala y Venezuela, señalando un listado de problemas en el diseño, problemas de coordinación y

problemas políticos para su correcto funcionamiento, entre esto la politización. Lo anterior es importante para nuestra investigación dado que los fondos de cofinanciación es la herramienta privilegiada por los Congresistas y la coalición de gobierno para ejercer las políticas distributivas tipo pork barrel politics o mermelada.

Finalmente, en cuanto al área del derecho o jurídica, como señalamos anteriormente, el texto más representativo es el del ex Ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo, también podemos señalar los aportes de Ramírez Plazas (2015), Ortega Cárdenas (2010) entre otras series de manuales y textos que comentan las normas jurídicas.

Como puede observarse, en el caso colombiano existe un vacío en la literatura que dé cuenta de algunas a las preguntas de investigación planteadas por este proyecto investigativo.