

Título

“¿La mermelada es bendita? Efectos para la gestión de recursos en los municipios de Colombia.

Autores

Luis Alfredo Rodríguez Valero luisrodriguezv@usantotomas.edu.co Universidad Santo Tomás.

Nestor Maldonado nestormaldonado@usantotomas.edu.co Universidad Santo Tomás.

Área Temática de la Ponencia

Gobierno y Políticas Públicas.

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Universidad EAFIT y la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL). Medellín, 01 al 03 de agosto de 2018.

Área Temática de la Ponencia

Gobierno y Políticas Públicas.

Título

“¿La mermelada es bendita? Efectos para la gestión de recursos en los municipios de Colombia.

Resumen de la propuesta

Denominadas de diversas formas y bajo diversos esquemas normativos en el mundo, las políticas distributivas hacen parte del normal funcionamiento de la democracia y de los mecanismos formales o informales necesarios para alcanzar los acuerdos mínimos de gobernabilidad entre poderes públicos y entre niveles de gobierno.

En Colombia el esquema normativo de las políticas distributivas ha variado con el tiempo, pasando de los *auxilios parlamentarios*, antes de la Constitución Política de 1991, a los *Cupos Indicativos*, conocidos como *mermelada* en la opinión pública. Ambos esquemas han sido indicados como posible causantes y generadores de fenómenos negativos para la gobernabilidad y la representación como, altos costos e ineficiencia en la inversión o el gasto público, y, el clientelismo y la corrupción.

Y es que la priorización de la inversión público se dirige a circunscripciones electorales de apoyo a la coalición de gobierno, independientemente del estado de las necesidades básicas a satisfacer, de la equidad o de la relación costo-eficiencia. A su vez, esto hace que el electorado apoye las candidaturas de esta coalición de gobierno a cambio de bienes individuales o materiales en lugar de bienes públicos o propuestas programáticas.

Esta investigación busca dar cuenta de los efectos de los cupos indicativos en la toma de decisiones para la búsqueda o gestión de diversas fuentes de recursos por parte de las autoridades de los entes territoriales en Colombia. Por esta razón se realizará una encuesta a los alcaldes y secretarios de hacienda y planeación de los municipios y distritos en Colombia.

Palabras clave

Políticas distributivas, relaciones intergubernamentales, autonomía fiscal, descentralización.

Autores

Luis Alfredo Rodríguez Valero luisrodriguezv@usantotomas.edu.co Universidad Santo Tomás.

Nestor Maldonado nestormaldonado@usantotomas.edu.co Universidad Santo Tomás.

Planteamiento del problema y pregunta de investigación

La política distributiva de cupos indicativos o mermelada ha sido señalada por algunos autores y expertos en Colombia como posible causa o generadora de efectos negativos como el uso ineficiente de la inversión y el gasto público, y del clientelismo. Otros estudiosos del país señalan por su parte argumentos en defensa de la figura, como por ejemplo que es una herramienta que permite lograr acuerdos de gobernabilidad y sirven para generar confianza y representatividad en la población.

No obstante, lo anterior no ha pasado de ser argumentos para el debate público utilizado por actores políticos o cercanos a posturas políticas particulares, sin contar con evidencia empírica suficientemente robusta que permita sustentar tales afirmaciones. Por esta razón, la investigación propuesta espera describir a profundidad la veracidad de algunas de los señalamientos previos, respondiendo a la siguiente pregunta de investigación, propias de una investigación de carácter aplicado:

- ¿La recepción de cupos indicativos desincentiva la búsqueda y gestión de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), del Sistema General de Regalías (SGR), de los recursos propios o de la cofinanciación por parte de las autoridades de los municipales en Colombia?

Justificación

La democracia moderna y sus nobles aspiraciones del bien común y el buen gobierno se encuentran amenazada por diversos fenómenos que generan disfuncionalidades en su esquema ideal. Este esquema ideal se caracteriza por ser un régimen político en el cual existen compromisos y obligaciones mutuas entre representados y representantes. De un lado los ciudadanos eligen a sus representantes con base en una oferta electoral de bienes públicos propuesta en una plataforma programática, obligándose a asumir los posibles costos de la misma. A su vez, los representantes deben gobernar generando políticas y bienes públicos eficientes, poco costosos y perdurables en el tiempo, que garantizan su reelección o la de miembros de su coalición de gobierno.

Contrario a este círculo virtuoso, existen normas formales e informales que inducen al mal funcionamiento del ciclo, y entre estas se encuentra el diseño o esquema institucional de las políticas distributivas con las que cuente un Estado.

Colombia no escapa a esta realidad, y de hecho su diseño o esquema formal de políticas distributivas: racional, moderno y técnico choca con la informalidad e instituciones pre modernas como un sistema político caracterizado por un bajo nivel de estructuración partidista en su sistema político, que promueve prácticas de relaciones clientelares, y

relaciones de gobierno entre ejecutivo y legislativo basadas también en acuerdos e intercambios más allá de principios programáticos.

Por su parte, la mayoría de la ciudadanía tampoco logra responder a estos desafíos, y antes, por diversas posibles razones, se adapta y reproduce este sistema, conformándose un círculo vicioso que imposibilita el buen gobierno, y sobre todo la idea del bien común. Un ejemplo de esto puede observarse de manera patente y patética en los discursos de campañas electorales empleados por los Congresistas en el cargo (incumbents), políticos tradicionales o barones electorales que aspiran al Congreso y sus candidatos a disputar las elecciones de los entes territoriales, quienes no dudan en señalar a la figura presupuestaria de los *cupos indicativos* como “*la mermelada bendita*”¹, amenazando y mostrándose ellos como el factor crucial para que dicha “*mermelada bendita o celestial pueda llegar a los municipios*”. Estos discursos se acompañan con agasajos, trago, licor, etc. Pero, ¿la mermelada es bendita en realidad? ¿Qué consecuencias tiene para el cumplimiento de los principios presupuestarios? ¿Qué pasa si las autoridades de los entes territoriales no aceptan la amenaza/chantaje? ¿Es éste el funcionamiento correcto para la democracia y el bien común?

Así entonces, la presente investigación busca generar un pequeño aporte al conocimiento del tema de las políticas distributivas, en especial generando conocimiento aplicado y recomendaciones para el caso colombiano. Pretende general datos robustos y conclusiones que puedan ser utilizadas, no sólo por el mundo de la academia, sino en especial por actores del sector Estatal y de la sociedad toda para generar un mejor debate en torno al tema.

Objetivo general

Conocer los efectos de los cupos indicativos en la toma de decisiones por parte de las autoridades municipales vinculadas con los asuntos fiscales.

Objetivos específicos

- Recolectar datos importantes sobre las posiciones o posturas de las autoridades municipales frente a los cupos indicativos.
- Comparar el efecto de los cupos indicativos frente a otras fuentes de ingresos fiscales como Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR) y la generación de recursos propios.
- Conocer los principales fondos de cofinanciación a los que acuden alcaldes para obtener sus recursos.

¹ Declaración de político colombiano de la costa caribe. Se prefiere omitir el nombre.

- Contrastar la información recibida de la encuesta a los alcaldes con la información de las fuentes de ingresos fiscales de carácter público.

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.

Otro trabajo a destacar, y el más cercano a los objetivos y estrategia metodológica de la presente investigación, es el trabajo de Hána (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 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.

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.

Metodología

Se aplicará una metodología cuantitativa estadística explicativa. La investigación utilizará los datos obtenidos de una encuesta a los alcaldes y secretarios de hacienda y planeación de los 1113 municipios (y distritos) en Colombia². De igual forma, utilizará los datos y la información pública del SGP, SGR, la generación de recursos propios por parte de los municipios y cofinanciación, toda vez que a diferencia de otros países, los proyectos y las cifras gestionados a través de los cupos indicativos no son de carácter público, y sólo el

² La entrevista se hará mediante la plataforma Lime Survey, la cual cuenta con soporte y licencia por parte de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

trabajo periodístico, de control político realizado por los partidos de oposición a los gobiernos de turno, o escasamente investigaciones científicas en Colombia han tratado de sistematizar dicha información. De igual forma se utilizará las bases de datos de resultados electorales o Congreso y para Alcaldía y Concejo municipales.

De esta manera, la variable dependiente consistirá en los recursos de Cofinanciación, SGP, SGR y la generación de recursos propios en los municipios, mientras que las variables independientes serán los resultados de la encuesta en cuanto a perfiles sociodemográficos de los alcaldes, afiliación política, etc., y los resultados electorales por otra parte.

Conclusiones

La actual investigación se encuentra en fase de ejecución y los resultados finales serán publicados posteriormente.

Bibliografía

Ardila Arrieta, L. (13 de mayo de 2014). Sí es por mermelada estaría votando por Uribe: Ñoño Elías. Publicado en La Silla Vacía. Recuperado el 6 de junio de 2014, de <http://lasillavacia.com/historia/si-es-por-mermelada-estaria-votando-por-uribe-nono-elias-47402>

Azuero, M. (25 de agosto de 2014). La Mermelada que untaron Ñoño y Musa. Publicado en La Silla Vacía. Recuperado 27 de agosto de 2014, de <http://lasillavacia.com/historia/la-mermelada-que-untaron-nono-y-musa-48621>

Cárdenas, M., Mejía, C., y, Olivera, M. (2006) La economía política del proceso presupuestal en Colombia. Working papers serie – Documento de trabajo. Septiembre de 2006 – No. 31. Bogotá: Fedesarrollo.

Colombia, Corte Constitucional (2011,Noviembre), “Sentencia C – 1168”, M. P. Montealegre Lynett, E., Bogotá. Demanda de Inconstitucionalidad contra los Cupos Indicativos.

Evans, D. (2004) Greasing the wheels. Using pork barrel projects to build majority coalitions in Congress. UK: Cambridge.

Gonzalez, L.; y Mamone, I. (2015) Distributive politics in developing federal democracies: compensating governors for their territorial support. En *Latin American Politics and Society*, 57: 3, pag. 50-76

Gonzalez, L.; Mamone, M. (2015) Who distributes? Presidents, Congress, Governors, and the politics of distribution in Argentina and Brazil. En *revista ibero-americana de Estudios legislativos*, No. 4, pág. 17-32

Golden, M., y Min, B. (2013) Distributive politics around the world. *The Annual Review of political Science* (16), pág. 73-99.

Haná, D. (2014) Local development implications of pork-barrel: A case study of Czech District. *AUC Geographica*, 49, No. 2, pág. 73-86.

Hallerberg, M.; Scartascini, C.; y, Stein, E. (2010) ¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina. Colombia: BID

La Silla Vacía (2018) El dulce poder. Así funciona la política en Colombia. Bogotá: Aguilar.

Leyva Botero, S. (2011) Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. *Revista CS*, núm. 8, julio-diciembre, pág. 211-243.

Leyva Botero, S. (2012) Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): un análisis de los concejos comunales de gobierno. *Revista Análisis Político* No. 76, Bogotá, septiembre-diciembre, 2012, 119-138

- Lewin, J. E. (14 de marzo de 2014). Más vale gobernador en mano que mermelada volando. Publicado en La Silla Vacía. Recuperado el 6 abril de 2014, de <http://lasillavacia.com/historia/mas-vale-gobernador-en-mano-que-mermelada-volando-46884>
- López, C. (ed.) (2010) Y Refundaron la patria ... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano. Bogotá: Debate.
- Martínez, H. (2014) Una persona, dos votos: desproporcionalidad política e inversión pública en Colombia. Ponencia Presentada en el III Congreso de Ciencia Política Cali - Colombia 2014.
- Mejía, L.; Botero, F.; y, Rodríguez Raga, J.C. (2008) ¿Pavimentando con votos? Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006. En Colombia internacional 68, jul - dic, Pag. 14-42
- Ortega Cárdenas, A. (2010) Hacienda pública las finanzas del Estado. Bogotá: ECOE ediciones.
- Pubiano, N., y, López, L. M. (2004) Instituciones políticas y presupuesto público: el caso Colombia, 1990-2003. En Ensayos sobre política económica, No. 46-II Edición Especial, pp. 306-356.
- Ramírez Plazas, J. (2015) El presupuesto público en Colombia. Bogotá: Librería ediciones del profesional.
- Restrepo, J. C. (2014) Derecho presupuestal colombiano. Bogotá: Legis.
- Valencia, L, y Ávila, A. (2014) Herederos del mal clanes, mafias y congreso 2014-2018. Bogotá: Ediciones B.

