

¿PAVIMENTANDO CON VOTOS?

Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006*

PAVING ROADS WITH VOTES?

Budgetary Allocations
for Road Infrastructure Projects
in Colombia, 2002-2006

Luis Bernardo Mejía Guinand**

Felipe Botero***

Juan Carlos Rodríguez Raga****

recibido 11/08/08, aprobado 15/10/08

Resumen

Este artículo se pregunta por los factores que explican los recursos destinados a los municipios para desarrollo vial durante el primer gobierno del presidente Uribe. En concreto, se contraponen criterios técnicos con criterios políticos. Las evidencias encontradas muestran que algunos criterios políticos importan y que los criterios técnicos no tienen incidencia alguna en la inversión en infraestructura vial. Para hacer el análisis se construyó una base de datos original, la cual permite concluir que la priorización del gasto en infraestructura vial parece no responder a la función de bienestar y al modelo de desarrollo que el país adoptó en su planeación estratégica. Aun más, se evidencia un divorcio efectivo entre los asesores técnicos del gobierno y la implementación de sus políticas. Los datos analizados muestran que existe una relación positiva entre la asignación del gasto en infraestructura vial y la realización de Consejos Comunales de Gobierno. Este hallazgo sugiere la presencia de un uso populista del gasto en infraestructura vial, ya que los municipios en los que se realizaron Consejos Comunales contaron con una asignación presupuestal de US\$14,1 millones adicionales frente a los municipios en los que no se realizaron dichos consejos. A través de los Consejos Comunales se asumen compromisos que implican gastos, de manera que se aseguren los apoyos políticos necesarios para mantenerse en el poder. Adicionalmente, se concluye que el gobierno invierte más en municipios con alcaldes no uribistas, lo cual señalaría que el gobierno estaría usando el presupuesto para comprar apoyos en los municipios en los que salió derrotado en las elecciones locales. Estos municipios recibieron asignaciones presupuestales por US\$2,6 millones más que los municipios regidos por alcaldes de su coalición.

Palabras clave: presupuesto, infraestructura vial, criterios técnicos, clientelismo, populismo.

Abstract

This article inquires about the factors that explain budgetary allocations for road infrastructure during the first Uribe administration. Concretely, the analysis contrasts the importance of technical and political criteria in budgetary decisions. The evidence suggests that some political criteria have predominance and that technical criteria have no incidence in the definition of investment on road infrastructure. For our analysis, we created an original data set which allows us to conclude that investment decisions on roads does not respond to the social welfare function and the development model that the administration defined in its own strategic planning. Furthermore, the evidence suggests an effective schism between the administration's technical advisors and the implementation of its policies. The data shows a positive relationship between spending on roads and holding *Consejos Comunales*. This finding supports the hypothesis that spending on road infrastructure is a populist measure given that those municipalities in

* Este documento se elaboró en el marco del grupo de investigación sobre relaciones ejecutivo-legislativo en Colombia, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Como tal, el grupo contó con la valiosa colaboración de Andrea Dávila, Javier Gutiérrez, Santiago Olivella, Catalina Mahecha y Daniel Silva, quienes participaron activamente en las discusiones del grupo y en la construcción de las bases de datos que respaldan la investigación. Una versión preliminar de este artículo se presentó en el XXVII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Montreal, septiembre de 2007. Agradecemos los comentarios de Elisabeth Ungar y dos evaluadores anónimos a versiones previas del artículo.

** Profesor asistente, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. luimejia@uniandes.edu.co.

*** Profesor asistente, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. fbotoero@uniandes.edu.co.

**** Profesor asistente, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. juanrodr@uniandes.edu.co.

which *Consejos Comunes* met received an additional \$14.1 million vis-à-vis municipalities without such meetings. In the *Consejos Comunes* the administration commits resources allowing it to secure political support needed to stay in power. Moreover, we conclude that the administration spends more in municipalities whose mayor does not belong to the government coalition, indicating that the use of budgetary prioritization as a way to buy political support in those municipalities where it was defeated in the local elections. The municipalities where the coalition won received \$2.6 million less in funding than those ruled by mayors of its coalition.

Key words: budget, road infrastructure, technical criteria, clientelism, populism.

Introducción

La geografía colombiana siempre ha sido un obstáculo para la integración nacional y para el desarrollo del país. No en vano, entre los exóticos galardones del país se encuentra la creación, en 1919, de Scadta, la primera aerolínea de América Latina; ya desde principios del siglo XX se reconocía que los transportes fluvial, ferroviario y terrestre no eran eficientes. Es así que los gobiernos de turno suelen incluir el tema de infraestructura vial dentro de sus agendas, aduciendo, por supuesto, razones de competitividad, inserción en la economía mundial e incluso bienestar. Sin embargo, a pesar de la retórica la inversión en infraestructura vial se rezaga. Este artículo se pregunta por los factores que explican los recursos destinados para desarrollo vial a los municipios durante el primer gobierno del presidente Uribe. En concreto, se contraponen criterios técnicos con criterios políticos. Las evidencias encontradas muestran que algunos criterios políticos importan y que los criterios técnicos no tienen incidencia alguna en la inversión en infraestructura vial.

Este ejercicio de contraposición de criterios técnicos y políticos es posible gracias a que el gobierno ha sido diligente a la hora de diseñar herramientas de política para racionalizar la inversión en infraestructura vial. Documentos oficiales como el Plan Vial 2500 y el Programa Visión Colombia 2019 ofrecen análisis sesudos sobre el tipo de vías que deberían desarrollarse para mejorar la competitividad del país. Sin embargo, el gobierno no ha sido igualmente diligente a la hora de ejecutar sus propios planes, al menos en términos de infraestructura vial.

El gobierno, por supuesto, ha defendido sus avances en materia de vías. En su “Informe al Congreso 2006” se señala que durante el período 2002-2006 se contrató la pavimentación de 4.411 km de la red a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVIAS). Con esto, según el gobierno, se superó la meta programada de 3.939 km en 12%. De forma adicional, afirma el informe, se pavimentaron 2.140 km de la red vial, lo que representó 66,2% de avance en la meta programada de pavimentar 3.232 km (DNP 2006).

A pesar de lo anterior, la priorización del gasto en infraestructura

vial parece no responder a la función de bienestar y al modelo de desarrollo que el país adoptó en su planeación estratégica. En un momento en el cual el gobierno busca la inserción de la economía colombiana en la economía mundial, el gasto público en infraestructura vial no se está canalizado mediante criterios técnicos. En otras palabras, la inversión en infraestructura no se orienta a mejorar la integración entre los centros de producción, consumo y exportación.

Según Naranjo (2006), de la inversión correspondiente a las vías adjudicadas en el Plan 2500, tan sólo el 17% coincide con las que en criterio de gremios tales como Colfecar, Fenalce, la Cámara Colombiana de la Infraestructura, etc., se deberían ejecutar. En el mismo sentido, Gaviria (2006) afirma: “los proyectos financiados con recursos públicos (los que conforman el llamado Plan vial 2500) no han sido seleccionados con base en su rentabilidad social. O con base en un análisis de los beneficios previstos o de los costos probables. Los planes de desarrollo ni se obedecen, ni se cumplen. Los proyectos han sido seleccionados con base en consideraciones políticas”.

¿Qué determina en realidad la asignación presupuestal del gasto en infraestructura vial en Colombia? ¿Cuánto peso tienen los criterios técnicos y cuánto los factores políticos en la implementación de los planes viales en el país? Este documento busca responder a esta importante pregunta tomando como período la primera administración Uribe Vélez (2002–2006).

El escrito está dividido en seis secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta una revisión de la literatura que ha estudiado la

relación entre gasto público y los factores políticos, como sustento de nuestras hipótesis. En concreto se examinan las nociones de *pork barrel* y aspectos relacionados con estilos de gobierno *neopopulistas* que influyen en el diseño e implementación de políticas públicas. La tercera parte presenta la planeación y asignación presupuestal de la infraestructura vial durante el período 2002–2006. La cuarta sección presenta tres hipótesis clave sobre factores que determinarían la asignación del presupuesto vial: a) criterios técnicos; b) criterios clientelistas, esto es, aquellos bajo la influencia de la coalición de gobierno en el Congreso y c) criterios populistas como resultado del lazo directo entre el gobernante y el “pueblo”. La quinta parte presenta los datos y la operacionalización del modelo estadístico que somete a prueba empírica las diferentes hipótesis sobre los distintos factores que afectan la apropiación presupuestal para inversión en obras de infraestructura vial. La sexta parte presenta conclusiones y reflexiones finales.

1. Revisión de la literatura

La relación entre gasto público y los políticos ha sido ampliamente estudiada y discutida en la literatura. Dicho conocimiento señala la forma como los políticos tratan de influir en la asignación del gasto para obtener beneficios personales o partidistas que los impulsen en su carrera política y cómo esta influencia, por una parte, conduce al alejamiento o el desdén de criterios técnicos para la asignación presupuestal y, por otra, produce generalmente excesos en el gasto. En este contexto, existe cierto consenso en que el presupuesto es la arena donde se producen muchos de los intercambios políticos y nego-

ciaciones propias de cualquier democracia. A continuación se presentan dos aproximaciones teóricas que explican la tendencia a aumentar el gasto y su impacto en el proceso electoral.

**a) Pork barrel:
el intercambio político**

El término *pork barrel* hace referencia al tipo de negociaciones, ya sean individuales o por colectividades políticas, entre el Ejecutivo y el Legislativo, en donde el Ejecutivo otorga recursos del Estado a cambio de respaldo legislativo para sus proyectos en el Congreso. De forma peyorativa, hace referencia a 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” (Randsell 1916). Estas negociaciones se hacen para que el ejecutivo pueda escapar del inmovilismo legislativo característico de muchos regímenes presidenciales cuando el Ejecutivo no cuenta con una mayoría en el Congreso. Siguiendo a Pereira y Mueller (2002, 274), este tipo de prácticas es uno de los mecanismos más importantes que tiene el ejecutivo para negociar sus preferencias con el Congreso, dada la diferencia de agendas. Por medio de estas negociaciones, el Presidente premia o castiga a los legisladores de acuerdo a su comportamiento, es decir, dependiendo de si éstos respaldan o no al gobierno en la aprobación de sus leyes.

La mayor parte de los estudios sobre *pork barrel* presentan esta práctica como un interés, especialmente por parte de los congresistas, por ser reelectos o por tener beneficios personales. Muchos argumentan que las nego-

ciaciones y el aumento del gasto que generan se dan especialmente en infraestructura o inversión “social” (Eslava 2005; Lancaster 1986). Ésta es una forma de demostrar su eficiencia frente a sus electores, aumentando la probabilidad de que éstos voten de nuevo por ellos. Este dispositivo permite al Legislativo tener acceso al gasto y a los proyectos del gobierno central para beneficiar directamente a su distrito, lo cual lleva a la aprobación de proyectos inviables y no eficientes, pero políticamente populares (Shepsle y Weingast 1981).

Esto ocurre frecuentemente en países en donde el Congreso no puede aumentar el gasto del presupuesto (BID 2006; Stein y Bickers 1994) sino limitarse a aprobarlo o desaprobarlo. El problema es que tras estas manipulaciones al presupuesto algunos municipios recibían mayores recursos de los que serían justificados con base solamente en sus necesidades (Lancaster 1986). Es decir, que por la conveniencia del político que interfiere en el proceso presupuestal, la asignación de los recursos no es óptima.

Ahora bien, Limongi y Figueiredo (2006) y Lancaster (1986) argumentan que este tipo de relaciones varía enormemente dependiendo de los sistemas de partidos y electoral, que afectan enormemente la estructura de oportunidades para la distribución de los proyectos que se dan por medio del *pork barrel*.

Para Lancaster (1986; ver también Shepsle y Weingast 1981), institucionalmente, la división en comisiones afecta también la capacidad en la redistribución. La especialización de estas últimas permite a ciertos congresistas hacerse más visibles en algunos temas, especialmente en sus distritos (Lancaster 1986, 73). Otros factores que influyen son el nivel

de disciplina partidista y la distinción clara entre gobierno y oposición. Según Lancaster, cuando la disciplina es fuerte, la negociación se hará dentro del partido mismo, y no estará determinada por los votantes. Por su parte, Limongi y Figueiredo (2006) sostienen que la negociación individual no es lo que prima cuando hay partidos visibles de gobierno o de la oposición y cuando es posible medir los “auxilios parlamentarios” a la hora de la negociación. Al momento de la ejecución, el gobierno en realidad favorece a los miembros de su bancada. Aunque las negociaciones al nivel de partido son importantes, las negociaciones de políticos individuales también son relevantes en el caso colombiano (Vargas 1999), principalmente por el nivel de personalismo de la arena electoral.

El problema en términos metodológicos en muchos de los estudios radica en poder medir en realidad cuánta plata o qué proyectos se hicieron por medio del *pork barrel*, dado que este tipo de proyectos no es contabilizado, no es homogéneo entre todos los congresistas y es poco transparente. Sin embargo, es posible relacionar la cantidad de recursos que recibe un distrito dado con los votos del partido de gobierno en ese distrito, para tratar de establecer indirectamente una relación entre el color político del distrito y los recursos que se le asignan.

b) Populismo y neopopulismo

Gino Germani (1973), el teórico clásico del populismo en América Latina, muestra cómo los rápidos cambios sociales y políticos introducidos en América Latina chocan rápidamente con la estructura política. Las nuevas demandas, al no poder ser canalizadas a través de los canales político-institucionales vigentes, dan pie a la aparición

de formas populistas de hacer política. Estos regímenes se caracterizan por la negociación y la apelación directa al “pueblo” y por la demagogia y carisma del líder: el presidente. Así mismo, Di Tella (1973) sugiere que el populismo aparece también como una consecuencia de la rápida movilización en los países subdesarrollados en condiciones de “privación relativa” con una “revolución de las aspiraciones”. La privación relativa de bienes y servicios sumada a la ampliación de las expectativas permiten la irrupción, por un lado, de “masas disponibles” sin ningún tipo de organización y, por el otro, de grupos de sectores medios o dispuestos a liderarlas apelando a una lucha en contra de la oligarquía y del statu quo, haciendo de esta “masa” un movimiento policlasista.

Sin embargo, estas dos explicaciones han sido criticadas por su falta de claridad y porque permiten que en ellas entren fenómenos políticos tan diversos como Chávez, Perón, Ménem, Fujimori, Allende y otros casos latinoamericanos en las décadas de 1930 y 1950. Son comunes los cuestionamientos sobre la conceptualización y utilización del término (Laclau 2003; Weyland 2001; Viguera 1993). En este sentido, es preferible la diferencia establecida por Weyland (2001) y Viguera (1993), que basan sus definiciones de populismo en criterios meramente políticos o económicos. Los primeros conciben el populismo como un determinado tipo de participación o de dominación política; los segundos subrayan las políticas sociales y económicas que determinarían la naturaleza del mismo.

En la necesidad conceptual de poder unir el fenómeno del populismo a las políticas neoliberales en la América Latina de la década de 1990, Weyland (2001) propone concentrarse mera-

mente en el carácter político de dicho fenómeno, desvinculando el modelo económico de la definición. Viguera (1993) propone además que definir el concepto a partir de lo meramente político permitiría ver las transformaciones que han tenido lugar en las últimas décadas, en cuanto a las modalidades de participación política y a la conformación de los actores sociales y políticos. En esta versión de la definición lo que importa es la relación que busca establecer el líder con los ciudadanos directamente y sin intermediación. Adicionalmente, algunos autores plantean una diferencia entre el neopopulismo y el populismo, según la cual el primero se distingue del segundo por recurrir a los medios de comunicación masivos, que le permiten al electorado sentirse mucho más cerca del gobierno (De la Torre 2004; Miralles 2006).

Por su parte, la vertiente económica del concepto vincula implícitamente al populismo con un determinado proyecto de crecimiento económico y de redistribución del ingreso hacia las capas más pobres de la sociedad (Vilas 2003; Weyland 2001; Viguera 1993). Según esta mirada, el populismo sería un tipo económico que, por medio de estas prácticas, genera déficit e inflación, asociado por lo tanto a una mala política económica (Sachs 1989; Dornbusch y Edwards 1991).

Sin embargo, como lo dice Cicliotta (2004) y como lo menciona Vilas (2003), durante los mandatos de Ménem y Fujimori, por ejemplo, se pusieron en marcha dramáticas aperturas económicas neoliberales, teniendo como prioridad dentro de su agenda (así fuese en el discurso) la disminución del déficit fiscal. Ésta es la debilidad principal de las definiciones económi-

cas del populismo. Ejemplos como los de Ménem y Fujimori sugieren que los líderes pueden ser populistas y a la vez adoptar esquemas de desarrollo económico ortodoxos.

Dadas las limitaciones de la vertiente económica del populismo, es preferible, como lo sugiere Freidenberg (2007), pensar al populismo como un estilo de liderazgo. Su definición es exhaustiva y vale la pena citarla en extenso: como estilo de liderazgo, el populismo se caracteriza *“por la relación directa, carismática, personalista y paternalista entre líder-seguidor, que no reconoce mediaciones organizativas o institucionales, que habla en nombre del pueblo y potencia la oposición de éste a ‘los otros’, donde los seguidores están convencidos de las cualidades extraordinarias del líder y creen que gracias a ellas, a los métodos redistributivos y/o al intercambio clientelar que tienen con el líder (tanto material como simbólico) conseguirán mejorar su situación personal o la de su entorno”* (Freidenberg 2007, énfasis en el original).

En suma, las manifestaciones populistas actualmente en el continente estarían caracterizadas por un uso directo del gasto público por parte de presidentes en busca de la ampliación de su base de apoyo entre la población, independientemente del modelo económico que sus políticas impulsen.

2. Planeación y asignación presupuestal en infraestructura vial

En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo es el documento que, por ley, establece los propósitos y objetivos nacionales de inversión a largo plazo. Según el artículo 339 de la Constitución, los planes nacionales de desarrollo funcionan de la siguiente manera:

El candidato ofrece un programa de gobierno durante su campaña política. Se supone que el Plan Nacional de Desarrollo debe reflejar ese programa, aunque se debe subrayar que éste no se agota en aquél. Una vez elegido, durante los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial, se somete el plan a consideración del Congreso de la República, de acuerdo con los procedimientos definidos en la Ley 152 de 1994, Capítulo IV, para posteriormente, convertirse en ley de la República.

En cuanto al procedimiento para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley 152 establece la labor de coordinación por parte del Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de acuerdo “con las orientaciones impartidas por el Presidente de la República”. El Director de Planeación presenta para aprobación del CONPES ampliado¹ el proyecto de plan, el cual, una vez aprobado, es presentado por parte del Presidente de la República a consideración del Consejo Nacional de Planeación. Surtido este trámite, con las eventuales modificaciones que, para su aprobación el gobierno considere pertinentes, el Plan Nacional de Desarrollo es sometido por parte del gobierno (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) a la consideración

del Congreso de la República. (Naranjo 2005, 19)

La Ley 812 de 2003 aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 *Hacia un Estado Comunitario*. Dicho documento plantea los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal para el período señalado. En el caso del sector de infraestructura vial, “el plan programó el mantenimiento rutinario de 16.845 km de la red troncal, de los cuales 14.036 km corresponden a la red no concesionada y 2.809 km a la red concesionada. Se programó la pavimentación de 3.232 km, de los cuales 2.500 km corresponden a la red no concesionada, administrada por el INVIAS y 732 km a red concesionada, administrada por el INCO” (Vélez 2006). Sin embargo, para Naranjo (2005, 52), el tema de la infraestructura vial fue una cuestión poco priorizada en el Plan de Desarrollo:

No se percibe prioridad alguna hacia la infraestructura vial que genera la competitividad y que, efectivamente es la que conecta grandes centros de producción con los puertos. En la Ley 812 de 2003 que dio sustento legal al Plan Nacional de Desarrollo no establecieron montos de inversión específicos ni prioridades. Se plantean en materia de infraestructura vial enunciados, sin ningún grado de coherencia y sin que se pueda percibir o deducir un norte o una estrategia claramente definida.

1 CONPES ampliado hace referencia principalmente a incluir a los integrantes del CONPES social y la participación adicional de cinco gobernadores y cinco alcaldes, entre otros.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, todo gobierno debe presentar el Plan Nacional de Inversiones Públicas. Este documento especifica los recursos financieros requeridos y su destinación para su ejecución. En dicho plan “se encuentra la descripción de los programas y subprogramas, indicando los objetivos y las metas nacionales, regionales, sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión en toda la vigencia del Plan de Desarrollo” (DNP 2002). Según Vélez (2006) la asignación presupuestal para el cuatrienio fue de \$1.449.914 millones (pesos de 2002). El anexo 1 presenta un resumen de los proyectos de inversión en infraestructura vial planteados en la Ley 812 de 2003-Plan de Desarrollo *Hacia un Estado Comunitario*.

El Plan de Inversiones Públicas se materializa, anualmente, en el Presupuesto General de la Nación. Este documento es una herramienta de planificación a través de la cual se canalizan los recursos que permiten ejecutar los programas y subprogramas establecidos en el Plan de Desarrollo. La ejecución física de los recursos de infraestructura vial está a cargo, en general, del Ministerio de Transporte y, en particular, del INVIAS (esta entidad implementa la política a través del Plan 2500²) y del INCO (red concesionada). El anexo 2 presenta el total de la inversión en infraestructura vial, según el Plan 2500.

Por otra parte, la administración Uribe Vélez diseñó y puso en marcha los Consejos Comunales de Gobierno. En teoría, estos Consejos buscan ser un escenario de interacción entre el gobierno, en cabeza del Presidente, y la ciudadanía. Son espacios a través de los cuales el Presidente se encuentra y discute con los diferentes sectores de la ciudadanía, en el nivel local, los problemas que los aquejan. De esta forma, se prevé que los resultados que de éstos surgen se conviertan en insumos para la planeación y la implementación de las políticas públicas.

El modelo supone que los ciudadanos están en capacidad de identificar sus necesidades y preferencias colectivas en lo local y que éstas pueden ser transmitidas a los distintos niveles de gobierno. Dichos niveles están dispuestos a colaborar entre sí, bajo la directa coordinación del gobierno central. Lo anterior exige el compromiso por parte del gobierno del cumplimiento de los compromisos adquiridos durante los Consejos.

Los Consejos Comunales tienen lugar los sábados en las ciudades capitales o en municipios representativos para una región. De acuerdo con el carácter de los temas a tratar, los Consejos Comunales se clasifican en i) Consejos regionales; ii) Consejos de seguimiento y iii) Consejos sectoriales. En cada uno de ellos se tratan temas de interés regional o sectorial y

2 Según el INVIAS, “el Programa de Infraestructura Vial para el Desarrollo Regional, Plan 2500, tiene como objeto la pavimentación de 3.125 km de carreteras del orden primario, secundario y terciario, distribuidas en 31 departamentos del territorio nacional, incluido el archipiélago de San Andrés y Providencia, cuya finalidad es propender por la accesibilidad y conectividad desde y hacia regiones apartadas con lo cual se contribuye al desarrollo e integración regional. El criterio que se tuvo para la priorización y selección de las vías a intervenir con el Programa fue realizado conjuntamente entre el Ministerio de Transporte, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Entes Territoriales, Líderes Regionales, y del resultado del ejercicio de las Audiencias Públicas, siguiendo los lineamientos del documento Conpes 3311 de 2004, teniendo a su vez en cuenta el mejoramiento de la conectividad y accesibilidad de regiones apartadas para conectarlas con la red vial principal” (http://www.invias.gov.co/invias/index.php?option=com_content&task=view&id=49&Itemid=82&lang=es).

se establecen tareas y compromisos que son monitoreados a través del Sistema de Información y Seguimiento a Metas de Gobierno, Sigob.

De acuerdo con la Asesoría Presidencial para las Regiones, en los Consejos participan, entre otros, los siguientes actores: Presidente, ministros, director del DNP, gobernador del departamento y su gabinete, alcaldes y sus gabinetes, concejales, congresistas de la región, miembros de gremios y sector privado, autoridades militares y de policía, líderes comunitarios y ciudadanos³.

La agenda de cada Consejo es preparada con antelación por la Presidencia de la República. Para esto se utilizan como insumos el Plan Nacional de Desarrollo, la regionalización de la inversión, la ejecución del presupuesto de inversión, las cuentas fiscales y los procesos de contratación administrativa, entre otros.

En el momento de escribir este artículo se han realizado 149 Consejos Comunales de Gobierno (79 regionales, 33 de seguimiento y 37 sectoriales) en diversas regiones del país, de los cuales 130 fueron adelantados durante el primer período de gobierno del presidente Uribe. Durante éstos, el gobierno central asumió la responsabilidad por la solución de 2.346 tareas, de las cuales 1.030 ya están resueltas, 1.087 están en un proceso avanzado de resolución y 229 se encuentran en proceso de iniciar ejecución⁴.

3. Hipótesis

Como se mencionó, el objetivo de este documento es identificar los fac-

tores determinantes en la asignación presupuestal del gasto en infraestructura vial en Colombia durante la primera administración Uribe Vélez (2002-2006). El escrito hace énfasis en tres factores clave en la asignación del presupuesto vial: a) criterios técnicos; b) clientelismo (entendido como la influencia de la coalición de gobierno en las relaciones Ejecutivo-Legislativo) y c) populismo (entendido como el lazo directo entre el gobernante y el pueblo). En este contexto se proponen las siguientes hipótesis para explicar la inversión en infraestructura vial en los municipios:

H₁: la asignación presupuestal en infraestructura vial en Colombia responde a los criterios técnicos y económicos determinados en el Plan Nacional de Desarrollo y otros documentos de carácter técnico elaborados por el gobierno.

H₂: la asignación presupuestal en infraestructura vial en Colombia responde a negociaciones bilaterales entre el ejecutivo y el legislativo basadas en necesidades políticas y electorales de corto plazo.

H₃: la asignación presupuestal en infraestructura vial en Colombia responde al esfuerzo del gobierno por fortalecer su base social de apoyo local a través de los Consejos Comunales de Gobierno.

4. Datos y operacionalización

Con el fin de someter a prueba empírica las hipótesis formuladas, se construyó una base de datos original en la que se recogió información sobre los montos del presupuesto destinados para

3 <http://www.presidencia.gov.co/cons/logistico.htm>

4 <http://www.presidencia.gov.co/cons/control.htm>

ser invertidos en obras de infraestructura vial municipal, junto con información particular de cada municipio durante el período 2002-2006. Dado que varios de los factores a ser incluidos en los modelos no tienen variación año a año, decidimos agregar para todo el período. Por esta razón, nuestra unidad de análisis es el municipio. A continuación se describe cómo se obtuvieron y operacionalizaron los datos utilizados en esta investigación.

La variable dependiente es la apropiación presupuestal total (en millones de dólares) que se le asignó a cada municipio durante el período comprendido entre 2002 y 2006, según los archivos del Departamento Nacional de Planeación (DNP). La construcción de esta variable fue un proceso dispendioso porque la información no se encontraba centralizada. La información se recogió de la página de internet del DNP (<http://www.dnp.gov.co/>), en donde se encuentran disponibles los montos anuales de inversión del presupuesto nacional ejecutados desde el año 2000 hasta el año 2006, y con las clasificaciones correspondientes para cada uno de los organismos del Estado, nombre del proyecto ejecutado, apropiaciones, etc. De cada uno de los archivos de inversión se extrajo la información sobre los proyectos específicos de infraestructura vial, los cuales son ejecutados principalmente por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la entidad encargada de la planeación y ejecución de los mismos.

Una vez identificados los proyectos de inversión en infraestructura vial, se procedió a identificar los municipios beneficiados por los diferentes proyectos. Los nombres de los proyectos explicaban el recorrido del proyecto de infraestructura vial al establecer los puntos de partida y llegada —y en algunos casos, algunos munici-

pios intermedios— del proyecto. De esta forma, y utilizando un Atlas detallado, se identificaron todos los municipios involucrados en cada proyecto. Por ejemplo, para el caso del proyecto “Construcción carretera Altamira-Florencia. Huila-Caquetá” se estableció que los municipios beneficiados por el proyecto son Altamira (Huila), Guadalupe (Huila) y Florencia (Caquetá). Sin embargo, el proyecto no discrimina el valor exacto que se invierte en cada municipio, sino sólo el valor global de la inversión. Por tal razón, decidimos asignarle a cada uno de los municipios el valor total del proyecto o proyectos que le fueran asignados en un año particular. Es decir, en vez de arbitrariamente dividir la asignación total de un proyecto entre los municipios que se benefician de éste, a cada municipio le asignamos el valor total del proyecto. Volviendo sobre el ejemplo anterior, para el proyecto de construcción de la carretera Altamira-Florencia se asignaron, en 2004, en total US\$2,8 millones. Dada nuestra regla de codificación, a cada uno de los tres municipios beneficiados se le contabilizó una asignación de US\$2,8 millones por cuenta de ese proyecto particular en ese año en particular. Es posible —y de hecho sucede— que un mismo municipio resulte beneficiado por múltiples proyectos en un mismo año. En este caso, simplemente se totalizan los montos asignados para llegar a la cifra anual de asignación presupuestal para proyectos de infraestructura vial. La apropiación presupuestal promedio durante el período 2002-2006 que recibieron los municipios fue de US\$8,27 millones.

Para evaluar la hipótesis en la que se plantea que la inversión en infraestructura vial responde a criterios técni-

cos, creamos un indicador dicotómico según el cual un municipio dado había sido considerado como un municipio con prioridad técnica o no de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan 2500 y el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).

El proceso de priorización técnica del gobierno se inicia con la definición del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Dicho plan presenta un diagnóstico sectorial, seguido de la racionalidad económica y técnica requerida para hacer frente a dicho diagnóstico.

Con fundamento en el PND, las entidades ejecutoras formulan sus proyectos de inversión con base en metodologías estandarizadas (ficha de Estadísticas Básicas de Inversión, EBI). Luego registran dichos proyectos en su Banco de Proyectos y remiten la información al Ministerio o departamento administrativo correspondiente. Éste registra los proyectos en su Banco de Proyectos y emite un concepto de viabilidad basado en la calificación técnica de los proyectos y su consistencia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las políticas sectoriales. Los proyectos viables son enviados a la respectiva dirección técnica del DNP.

De los 1.096 municipios en nuestra base de datos, 276 (25,2%) fueron clasificados como municipios con prioridad técnica, de acuerdo con estos criterios.

Con el fin de evaluar la hipótesis sobre la utilización de la construcción de vías como mecanismo clientelista, utilizamos información sobre el comportamiento electoral del municipio teniendo en cuenta los resultados de

las elecciones legislativas de 2002 y los resultados de las elecciones de alcaldes de 2003. Para tal fin, calculamos para cada municipio el porcentaje de votos que obtuvieron los candidatos a la Cámara de Representantes que pertenecían a partidos que se declararon en oposición a las propuestas del entonces candidato presidencial Uribe. Igualmente, identificamos los municipios en los que ganó un candidato a la alcaldía miembro de un partido que contaba con el apoyo del presidente Uribe. De los 900 municipios para los que se hallaron datos, en 564 (62,7%) ganó la alcaldía un candidato de partidos simpatizantes con el uribismo. De esta manera se obtuvo una medida de la tendencia política del municipio que permite establecer su nivel de cercanía con el gobierno. Según lo planteado en las hipótesis, la utilización clientelista del presupuesto supondría que habría un sesgo en asignación presupuestal en contra de los municipios controlados por la oposición. En promedio, la oposición obtuvo 27% de los votos de un municipio dado.

También se sugirió como hipótesis que la inversión en infraestructura vial podría responder a esfuerzos populistas de parte del presidente Uribe. Para evaluar esta hipótesis se construyó un indicador dicotómico que nos permite identificar los municipios en los que se han realizado Consejos Comunales. Esta información se tomó de la página de internet del Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB) de la Presidencia de la República⁵. En esta página se encuentra una

5 <http://sigob.presidencia.gov.co/consejoscomunales/default.asp>

lista exhaustiva de los municipios visitados y las tareas a las que se compromete el Presidente de acuerdo con lo que le piden los asistentes a los Consejos Comunales. Tras revisar esta lista, se asignó un valor de 1 a los municipios que fueron visitados por el Presidente en el período 2002-2006 y 0 en los que no. En total, se realizaron Consejos Comunales en 60 (5,5%) de los 1.096 municipios en nuestra base de datos. Adicionalmente, se incorporó una variable dicotómica para determinar efectivamente en cuántos de esos municipios se habían ejecutado recursos como resultado de las promesas hechas en los Consejos Comunales. En total, en 42 (3,8%) de los 1.119 municipios para los que se hallaron datos efectivamente se ejecutaron recursos. La hipótesis plantea que estos municipios deberían recibir mayores recursos en infraestructura vial que los demás.

Por último, en la base de datos se incluyeron dos variables de control con información importante sobre el contexto de cada municipio. Así, se incluyó información sobre la población del municipio y sus niveles de pobreza. La variable “población” simplemente indica el número de habitantes del municipio. Para medir el nivel de pobreza se utilizó el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI). El NBI mide, a través de unos indicadores simples, si las personas tienen cubiertas unas necesidades básicas. Las personas que no superen unos umbrales mínimos fijados son clasificadas como pobres. El NBI mide, entonces, el porcentaje de personas en

un municipio que no tienen satisfechas sus necesidades básicas⁶. Las cifras de población y NBI provienen del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Las cifras de población se toman del Censo de 2005 para el año 2005 y proyecciones de la población para los demás años, con base en los datos del censo. El cuadro 1 presenta los estadísticos descriptivos de las variables en nuestra base de datos.

Por simplicidad, se hizo un análisis agregado de los datos. Es decir, se dejó una observación para cada municipio calculando el promedio de los datos que se tenían para los años en estudio. La variable “prioridad técnica” no presentaba variación anual, por lo que se dejaron indicados los municipios que el gobierno había designado como municipios con prioridad. La variable “consejo comunal” se agregó de manera que quedaran identificados los municipios en los que se realizó un Consejo Comunal en el período 2002-2006. Las cifras de apropiación se encuentran en millones de dólares a la tasa de cambio promedio del período de referencia. Es decir, se calculó el promedio de los promedios anuales de la tasa de cambio para el período 2002-2006 y como resultado se utilizó el cambio de \$2.538,08 pesos colombianos por US\$1.

Para evaluar las diferentes hipótesis sobre los distintos factores que afectan la apropiación presupuestal para inversión en obras de infraestructura vial se estimó un modelo de regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios. Los resultados del modelo se presentan en el cuadro 2.

6 Los indicadores simples que se utilizan son los siguientes: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Más información en <http://www.dane.gov.co>.

Cuadro 1. Estadísticos descriptivos

Variable	N	% = 1	Prom.	Desv. Típ.	Mín.	Máx.
Apropiación presupuestal (millones de dólares)	1096	-	8,27	16,04	0,00	132,64
Porcentaje votos oposición	1089	-	27,87	25,58	0,00	99,41
Alcaldes coalición uribista	900	62,67	-	-	-	-
Prioridad técnica	1096	25,18	-	-	-	-
Consejo Comunal	1096	5,47	-	-	-	-
Consejos Comunales con ejecución de recursos	1119	3,75	-	-	-	-
Población (100.000 habitantes)	1096	-	0,41	2,39	0,0015	69,26
NBI	1066	-	42,96	18,69	5,36	98,81

Los resultados del modelo proveen sustento para dos de las tres hipótesis planteadas inicialmente. Más importante aun, el modelo arroja evidencia de que la asignación del gasto en infraestructura vial no sigue criterios técnicos (la variable relacionada con la prioridad técnica no resulta estadísticamente significativa). Esto implica que la prioridad que asignó el gobierno a ciertos municipios tras varios estudios técnicos no es relevante a la hora de decidir cuánto dinero invertir en cada uno de éstos.

Estos datos confirman que el gobierno asigna el presupuesto de vías sin tener en cuenta las recomendaciones técnicas formuladas por las mismas

entidades del gobierno. Así, el presupuesto se invierte en municipios que, si bien pueden necesitar las obras, no son considerados los más importantes para la construcción de una malla vial que responda a las necesidades de desarrollo económico del país. Sin duda, la construcción de carreteras provee bienestar a las comunidades que se ven directamente beneficiadas por la infraestructura. Sin embargo, el impacto global y de largo plazo para el país es subóptimo, en la medida en que se están dejando de realizar las obras que el gobierno mismo ha identificado como necesarias para producir mayor desarrollo económico y bienestar para el país en general. Sin duda,

Cuadro 2. Modelo de regresión lineal para explicar el monto de apropiación presupuestal para inversión en obras de infraestructura vial (millones de dólares)

	Coefficiente	Error típico
Prioridad técnica	-2,210	1,19
Porcentaje votos oposición	-0,030	0,02
Alcaldes coalición uribista	-2,570*	1,09
Consejo Comunal	14,050***	2,32
Consejo Comunal con ejecución	2,960	2,81
Población (100.000 habitantes)	1,840***	0,20
Necesidades básicas insatisfechas	-0,090***	0,03
Constante	3,217***	0,328
R2 corregido	0,160	
N	876,000	

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

éste es un resultado muy importante de la presente investigación, en la medida en que se ofrecen evidencias empíricas sólidas que muestran que los criterios técnicos no tienen importancia a la hora de decidir qué carreteras se deben construir.

El modelo aporta evidencia ambigua para la hipótesis que sugiere que la inversión vial responde a criterios clientelistas. De un lado, el peso electoral de la oposición parece no tener ningún impacto en la determinación de inversión vial. Esto es, según el modelo estimado, no hay relación

alguna entre la apropiación presupuestal para un municipio y la forma como tal municipio votó en las elecciones legislativas. No obstante, el modelo presenta evidencias que indican que sí hay relación entre la apropiación presupuestal y la tendencia electoral del municipio en las elecciones de alcaldes aunque en una dirección contraria a la esperada. El modelo sugiere que en aquellos municipios gobernados por un alcalde afiliado a alguno de los partidos uribistas el gobierno les hizo asignaciones presupuestales por US\$2,6 millones menos que los municipios regidos por

alcaldes de otros partidos. Si se fijan las variables continuas en sus medias y las dicotómicas en sus modas, el modelo predice que un municipio que eligió a un alcalde de un partido uribista recibió en promedio entre 2002 y 2006 unos US\$7,4 millones para desarrollar obras de infraestructura vial, mientras que un municipio que eligió a un alcalde de un partido no uribista recibió un poco más de US\$10 en el mismo período. Es decir, en promedio entre 2002 y 2006, el gobierno nacional gastó más recursos en infraestructura vial en municipios con alcaldes no uribistas. Esto podría interpretarse como una intención del gobierno de fortalecer su base de apoyo a través de gasto público en aquellos municipios en los que perdió en las elecciones de alcalde.

En cuanto a la tercera hipótesis, el modelo sugiere que existe una relación entre la realización de los Consejos Comunales y la asignación de presupuesto para infraestructura vial. La variable Consejo Comunal es estadísticamente significativa, su signo es positivo y su magnitud es considerable. Los municipios que fueron seleccionados para la realización de un Consejo Comunal se vieron recompensados con una asignación presupuestal de US\$14,1 millones adicionales frente a los municipios en los que no se realizaron Consejos Comunales. Esto indica que la realización de los Consejos Comunales implica una inversión considerable de dineros del gobierno nacional. Es decir, las visitas que hace el Presidente a los diferentes municipios implican que se comprometan cuantiosos recursos ignorando los procedimientos de decisión presupuestal y en contravía de lo que otras agencias del gobierno han señalado como la forma en la que se deben invertir los recursos,

al menos en términos de la inversión en infraestructura vial.

Por último, las variables de control se comportan según lo esperado. Tanto la variable población como la variable NBI son estadísticamente significativas y tienen signos en la dirección prevista. Así, la evidencia del modelo sugiere que si un municipio tiene 100.000 habitantes más que otro, a éste se le asignarán en promedio unos US\$1,8 millones adicionales por cuenta del tamaño de su población, dejando todo lo demás constante. De forma similar, por cada diez puntos que aumente el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas en un municipio dado, el modelo predice que al municipio se le asignarán US\$1.000.000 menos en promedio. En términos sustantivos esto implica que la asignación del presupuesto para infraestructura vial responde positivamente al tamaño de la población de los municipios y negativamente a sus niveles de pobreza. Mientras más habitantes tiene un municipio, mayor es la cantidad de recursos que le asigna el gobierno para infraestructura vial, lo cual tiene sentido. Al haber más habitantes, hay mayor demanda de infraestructura vial y el gobierno invierte mayores recursos en los centros más poblados. Sin embargo, en aquellos municipios con mayores niveles de pobreza los niveles de asignación presupuestal para proyectos de infraestructura vial son menores (controlando los demás factores). Es posible que estos municipios necesiten otros tipos de inversión antes que inversión en vías (salud, educación, etc.), pero es de todas formas diciente que la asignación presupuestal para vías tenga un sesgo negativo con relación a los municipios que más lo necesitan.

Conclusiones

Este artículo evalúa los factores que la primera administración Uribe (2002-2006) ha seguido en la asignación del presupuesto vial. Los resultados presentados permiten afirmar que durante este período la ejecución en infraestructura vial no se corresponde con las prioridades de vías para la competitividad establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan 2500. De los 1.096 municipios en nuestra base de datos, 276 (25,2%) fueron clasificados como municipios con prioridad técnica.

Cualquier obra que se construya, por lógica que sea, siempre tiene una significación política. Sin embargo, en la construcción de una política de infraestructura vial para la competitividad, se debe evitar dar especial trascendencia a los proyectos de “carreteras locales” y “seccionales” por cuanto es la inversión en los grandes corredores troncales y transversales la que genera efectos multiplicadores para toda la sociedad. Es innegable que todas las regiones aspiran a estar integradas y conectadas, sin embargo, una cosa es lograr dicha integración a partir de una red trocal y transversal vial de excelentes especificaciones y otra muy diferente conectar pequeñas poblaciones, esperando algún día lograr integrarlas a las redes viales principales. El tema es el foco y prioridad de la escasa inversión pública y privada en un país subdesarrollado como Colombia. (Naranjo 2005, 106)

Mientras un presupuesto focalizado permite alcanzar resultados, un presupuesto disperso refleja la ausencia de una función de bienestar y, por lo tanto, no genera bienestar social. En este contexto, la priorización del gasto en infraestructura vial parece no responder a dicha función y al modelo de desarrollo que el país adoptó en su planeación estratégica. En un momento en el cual el gobierno busca la inserción de la economía colombiana en la economía mundial, el gasto público en infraestructura no se orienta a mejorar la integración entre los centros de producción, consumo y exportación. Aun más, se evidencia un divorcio efectivo entre los asesores técnicos del gobierno y la implementación de sus políticas.

Contrario a lo anterior, los datos estudiados muestran que existe una relación positiva entre la asignación del gasto en infraestructura vial y la realización de Consejos Comunales de Gobierno. Este hallazgo parece confirmar la hipótesis de la presencia de un uso populista del gasto en infraestructura vial. A través de los Consejos Comunales se asumen compromisos que implican gastos de manera que se aseguren los apoyos políticos necesarios para mantenerse en el poder. Los municipios en los que se realizaron Consejos Comunales contaron con una asignación presupuestal de US\$14,1 millones adicionales frente a los municipios en los que no se realizaron dichos consejos. Esta negociación directa de la priorización y asignación del gasto entre el Presidente y la ciudadanía supone no sólo la desinstitutionalización de la planeación técnica, sino el riesgo de incurrir en financiamiento deficitario e inflación. En

especial, es costoso asumir compromisos que implican gastos, a los que luego se les deben buscar los ingresos que los financien.

Adicionalmente, esta relación directa entre el gobernante y la población en cuanto a la inversión en infraestructura no parece estar mediada por los criterios electorales de los representantes de la coalición de gobierno en el Congreso. Los datos analizados no permiten afirmar que la asignación del presupuesto de inversión vial se oriente a satisfacer las demandas de parlamentarios u otros políticos regionales. No existe una correlación estadísticamente significativa entre la inversión local en infraestructura vial y el nivel de alineación de los representantes a la Cámara con el gobierno. Sin embargo, sí hay una relación entre la inversión local en infraestructura vial y el nivel de alineación de los alcaldes con el gobierno, pero se trata de una relación negativa. El gobierno invierte más en municipios con alcaldes no uribistas, lo cual señalaría que el gobierno estaría usando el presupuesto para comprar apoyos en los municipios en los que salió derrotado en las elecciones locales. La evidencia parece, entonces, señalar que el gobierno efectivamente está pavimentando con votos.

Las conclusiones aquí planteadas contribuyen al debate relacionado con los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Otros estudios que amplíen esta línea de investigación a otros sectores de la economía, a otros períodos de la historia reciente del país, o incluso a otros países, sin duda promoverían una mayor comprensión de la forma como se llevan a cabo los programas de gobierno en las democracias de Colombia y América Latina.

Referencias

- Alesina, Alberto y Alberto Carrasquilla. 2000. *Reformas institucionales en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo-AlfaOmega.
- Austen-Smith, David. 1990. "Information Transmission in Debate". *American Journal of Political Science* 34 (1): 124-152.
- Austen-Smith, David y William H. Riker. 1990. "Asymmetric Information and the Coherence of Legislation: A Correction". *The American Political Science Review* 84 (1): 243-245.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2006. "La política de las políticas públicas. Informe 2006". Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University.
- Brender, Adi y Allan Drazen. 2004. "Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies". Working Paper 10539. National Bureau of Economic Research (junio). Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w10539>.
- Cárdenas, Mauricio, Carolina Mejía y Mauricio Olivera. 2006. *La economía política del proceso presupuestal en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Cole, Harold y Varadarajan Chari. 1995. A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending. En *Federal Reserve Bank of Minneapolis*, Research Department.
- Corzo, S. 2002. "El clientelismo político como intercambio". Working Paper Series. ICPS, Barcelona.
- De la Torre, Cristina. 2005. *Álvaro Uribe o el neopopulismo en Colombia*. Medellín: La Carreta.

Departamento Nacional de Planeación. 2006. "Crecimiento económico sostenible y generación de empleo". Disponible en línea en http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Seguimiento_Resultados/economico_2006.pdf. Acceso: 15-07-2008.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2002. *Manual de inversión pública nacional*.

Dornbusch Rudiger y Sebastian Edwards. 1991. *Macroeconomía del populismo en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Drazen, Allan. 2000. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Drazen, Allan y Marcela Eslava. 2005. "Electoral Manipulation Via Expenditure Composition: Theory and Evidence". Working Paper 11085. National Bureau of Economic Research (enero). Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w11085>.

Drazen, Allan y Marcela Eslava. 2004. "Political Budget Cycles When Politicians Have Favorites". Documento sin publicar (mayo). Disponible en: http://www.iies.su.se/seminars/papers/no_def_fav_52004.pdf.

Durand, Francisco. 1996. "El fenómeno Fujimori y la crisis de los partidos". *Revista Mexicana de Sociología* 58 (1): 97-120.

Echeverry, Juan Carlos, Leopoldo Fergusson y Pablo Querubín. 2004. "La batalla política por el presupuesto: inflexibilidades o supervivencia fiscal". Bogotá: CEDE.

Fonseca, Ángela. 2007. "Clientelismo en la Caja Agraria: la caja menor del

gobierno". Bogotá, Universidad de los Andes. Tesis de grado, Pregrado en Ciencia Política.

Freidenberg, Flavia. 2007. *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Editorial Síntesis.

Gautier, L. 2003. "Political Business Cycles: A Theoretical Appraisal". *Ceteris Paribus, Revista de Economía de Puerto Rico* 3.

Gaviria, Alejandro. 2006. "Clientelismo y corrupción". *El Espectador*. Bogotá: 25 de noviembre.

Germani, Gino. 1973. *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*. Mexico: Era.

Gonçalves Veiga, Linda. 2003. "The Political Economy of Local Governments' Expenditures". *Economic Policies Research Unit*, Universidade do Minho.

Grossman, Gene M. y Elhanan Helpman. 2005. "Party Discipline and Pork-Barrel Politics". Working Paper. National Bureau of Economic Research. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w11396>.

Gutiérrez, Francisco. 2003. "Los tiempos de las involuciones democráticas", *Programa de Estados en Crisis*, Documento de Trabajo No. 25 (marzo). Destin-LSE.

Gutiérrez, Francisco. 1998. *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá*. Bogotá: IEPRI, Tercer Mundo Editores.

Hibbs, D. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy". *American Political Science Review* 71 (4): 1467-1487.

Ionescu, Ghita y Ernest Gellner.

1970. *Populismo: sus significados y características nacionales*. Buenos Aires: Amorrortu.

Lancaster, Thomas D. 1986. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics". *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 7 (1): 67-81 [consultado 21/04/2008].

León, Gianmarco. 2004. "El uso político del gasto social: economía política de fondo de inversión social en el Perú durante la década de Fujimori". Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Tesis de grado en Economía.

Limongi, Fernando y Argelina Figueiredo. 2007. "The Budget Process and Legislative Behavior: Individual Amendments, Support for the Executive, and Government Programs". *World Political Science Review* 3 (3).

Lora Sabagh, Alexandra. 2004. "El proceso presupuestal colombiano. Una aproximación desde las relaciones ejecutivo-legislativo y la negociación política". Bogotá, Universidad de los Andes, Tesis de grado Magíster en Ciencia Política.

Mebane Walter R. Jr. y Gregory J. Wawroz. 2002. "Presidential Pork Barrel Politics". Documento sin publicar (junio). Disponible en: <http://www-personal.umich.edu/~wmebane/targeting.ps>.

Medina, Luis Fernando y Susan Stokes. 2002. "Clientelism as Political Monopoly". Ponencia presentada en la conferencia anual de la American Political Science Association (agosto-septiembre).

Milligan, Smart y Michael Kevin. 2005. Regional Grants as Pork Barrel Politics. CESifo Working Paper 1453.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2005. "Exposición de motivos Reforma Ley Orgánica de Presupuesto". Bogotá.

Munck, Gerardo. 1996. "La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización". *Ágora* 5.

Naranjo, Alicia. 2005. "Hacia una política pública de infraestructura vial para la competitividad: 15 años de Planes de Desarrollo coherentes, incoherentes e inconclusos". Bogotá, Universidad de los Andes, Tesis de grado Magíster en Administración.

Negretto, Gabriel. 2002 "¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina". *Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales (IDES)* 42 (167): 377-404.

Pétry, F. y L. Imbeau. 1999. *The Electoral Budget Cycle Revisited*. Département de Science Politique, Université Laval, Québec (Canada).

Pétry, F., L. Imbeau, J. Crête, y M. Clavet. 1999. "Electoral and Partisan Cycles in the Canadian Provinces". *Canadian Journal of Political Science* 32(2): 273-292.

Rodden, J. y M. Arretche. 2004. "Legislative Bargaining and Distributive Politics in Brazil: An Empirical Approach". Documento sin publicar. MIT.

Ryu, J., C. Bowling, C. Cho y D. Wright. 2006. "Explaining Agency Budget Choices: Are Disciplined Decisions (Actual Requests) Affected More by Administrator's Aspirations (Decision Premises) or by Political Principals' Priorities (Executive-Legislative

Preferences)?”. Ponencia presentada en la conferencia annual de la American Political Science Association.

Shepsle, Kenneth A. y Barry R. Weingast. 1981. “Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization”. *American Journal of Political Science* 25 (1): 96-111.

Shi, Min y Jakob Svensson. 2002. Political Budget Cycles In Developed and Developing Countries. Documento sin publicar (octubre). Disponible en: <http://www.iies.su.se/~svenssoj/pbc1.pdf>.

Spafford, Duff. 1981. “Highway Employment and Provincial Elections”. *Canadian Journal of Political Science* 14 (1): 135-43.

Streb, Jorge M. 2005. “Signaling Political Budget Cycles: How Far Are You Willing to Go? *Journal of Public Economic Theory* 7 (2): 229-252. No se mencionaron!!!

Vargas, Jorge Enrique. 1999. “Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo”. En Miguel Gandour y Luis Bernardo Mejía Guinand (eds.). *Hacia el rediseño del Estado*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, DNP.

Vélez Escobar, Isabel Cristina. 2006. “Planeación de la infraestructura vial”. Bogotá, Universidad de los Andes. Tesis de grado Magíster en Ingeniería Civil.

Viguera, Aníbal. 1993. “‘Populismo’ y ‘Neopopulismo’ en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología* 55 (3): 49-66.

Weyland, Kurt. 2003. “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity?”. *Third World Quarterly* 24 (6): 1095-1115.

Weyland, Kurt. 2001. “Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics”. *Comparative Politics* 34 (1): 1-22.

Anexo 1

Plan Nacional de Desarrollo	Ley 812 de 2003
<p>Desarrollo de Zonas Deprimidas y de Conflicto⁸– Infraestructura Física y Social</p> <p>Fortalecimiento del Programa Colombia Profunda:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Este tiene por objeto mejorar la infraestructura de transporte en zonas apartadas y deprimidas, para facilitar la comercialización de productos y el acceso a servicios de salud, educación y recreación. 2. Se concluirán los proyectos viales, aeroportuarios y fluviales cuyas ejecuciones se hayan iniciado o estén en curso, y se desarrollarán otros nuevos de alto impacto regional, como el aeropuerto de Palestina (departamento de Caldas). 	<p>Seguridad Democrática – Desarrollo de Zonas Deprimidas y de Conflicto⁹.</p> <p>Fortalecimiento del Programa Colombia Profunda:</p> <p>Se concluirán los proyectos viales, aeroportuarios y fluviales cuyas ejecuciones se hayan iniciado o estén en curso.</p>
	<p>Proyectos de inversión:</p> <p>Infraestructura comunitaria en las regiones del Pacífico, Sur, Oriente y la Terraza Caribe, más las áreas deprimidas interandinas.</p>
<p>Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo – Infraestructura Estratégica en Transporte¹⁰:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disminuir la participación de los costos de transporte en el precio final de las mercancías. 2. Integrar zonas aisladas con los centros de consumo y distribución, para mejorar los niveles de productividad, potenciar la explotación agrícola y mejorar el nivel de vida de las regiones. 	<p>Crecimiento económico sostenible y generación de empleo – Impulso a la Infraestructura Estratégica en Transporte¹¹:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se invertirá prioritariamente en infraestructura que: <ul style="list-style-type: none"> – Genere condiciones de paz y convivencia democrática. – Apoye el desarrollo social. – Apoye la creación de empleo. – Permita mayores condiciones de seguridad. 2. Se invertirá prioritariamente en el mantenimiento, mejoramiento,

8 Tomado del documento *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, p. 72.

9 Tomado del documento *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, Ley 812 de 2003, p. 308.

10 Tomado del documento *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, pp. 115 a 119.

11 Tomado del documento *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, Ley 812 de 2003, pp. 316 a 318.

Plan Nacional de Desarrollo	Ley 812 de 2003
<ol style="list-style-type: none"> 3. Implementar mecanismos autosostenibles de administración regional y transferir la infraestructura de la red de transporte de interés departamental y municipal. 4. Disminuir los índices de accidentalidad, así como los eventos de piratería, secuestros y demás delitos cometidos en las vías. 	<p>rehabilitación, pavimentación y construcción de vías, para garantizar la integración de las regiones y afianzar el desarrollo sostenible del país.</p>
<p>Estrategia Integral para cumplir objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nuevas inversiones 2. Cambios institucionales 3. Fortalecimiento de la regulación técnica y económica del sector. 	
<p>Mantenimiento y Conservación de Carreteras:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para los proyectos financiados con recursos públicos, se buscará que los provenientes de los peajes se dirijan prioritariamente al mantenimiento de la red. 2. Recursos de sobretasa a la gasolina para mantenimiento. 	<p>Mantenimiento y Conservación de Carreteras:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recursos de INVIAS, recaudados en vías no concesionadas, se invertirán en rehabilitación, conservación y mantenimiento de la vía objeto del peaje y, cuando ésta cumpla con todos los estándares técnicos requeridos, podrán destinarse recursos para rehabilitación, conservación y mantenimiento de vías en el respectivo departamento. <p>Proyectos de Inversión: Mantenimiento red nacional Pavimentación 5.000 km.</p>
<p>Red Nacional de Carreteras:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Con recursos de la Nación se atenderán aquellos proyectos de alto impacto económico teniendo en cuenta las razones beneficio-costeo y la generación de empleo. 2. Por lo menos 50% de recursos de sobretasa a la gasolina se destinará 	<p>Red Nacional de Carreteras:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Red Nacional de Carreteras: 2. Por lo menos 50% de recursos de sobretasa a la gasolina se destinarán a construcción, mantenimiento y conservación de las vías urbanas, secundarias y terciarias, de acuerdo con la competencia del ente terri-

Plan Nacional de Desarrollo	Ley 812 de 2003
<p>a construcción, mantenimiento y conservación de las vías urbanas, secundarias y terciarias, de acuerdo con la competencia del ente territorial respectivo, sin perjuicio de las pignoraciones adquiridas sobre estos recursos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Impulsar inversión en infraestructura de transporte mediante mecanismos de participación privada. 4. Promover interconexión modal para integrar vías al ámbito regional, nacional e internacional. 	<p>torial respectivo, sin perjuicio de las pignoraciones adquiridas sobre estos recursos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Se hará énfasis en el fortalecimiento de esquemas de participación privada. <p>Proyectos de Inversión: Terminación proyectos en ejecución departamento de Nariño. Terminación proyectos en ejecución Bolívar-La Manza, Quibdó. Circunvalar al Galeras. Pasto-Buesaco-La Unión-Mojarras. El Pedregal-Túquerres. El Empate-San José-San Bernardo-La Cruz, San Pablo.</p>
<p>Impulso al transporte urbano y masivo (SITM):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cofinanciar asesorías para la estructuración de los proyectos en los municipios que muestren un avance efectivo en la implementación de programas de gestión de tráfico y mantenimiento de la infraestructura. 2. Se faculta a entidades territoriales y áreas metropolitanas que ejecuten SITM para: a) incrementar hasta en un 20% tarifas de los gravámenes de su competencia, y b) crear nuevos gravámenes sobre derechos de tránsito en ciertas áreas restringidas o congestionadas, cobro de peajes y cobros especiales para lotes de parqueo. 3. Participar en el desarrollo de SITM para las grandes ciudades. <ul style="list-style-type: none"> - Expansión SITM Transmilenio Bogotá. 	<p>Impulso al transporte urbano y masivo (SITM):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Participar en el desarrollo de SITM para las grandes ciudades. <ul style="list-style-type: none"> - SITM Bogotá. - SITM Cali. - SITM Barranquilla y Soledad. - SITM Pereira y Dosquebradas. - SITM Cartagena. - SITM Bucaramanga - Extensión SITM Soacha-Bogotá - SITM Valle de Aburrá - SITM Ibagué 2. Apoyo de la nación a construcción de la ALO mediante concesión para la salida del sur de Bogotá. 3. Las entidades territoriales podrán establecer contribuciones o gravámenes destinados a financiar proyectos y programas de infra-

Plan Nacional de Desarrollo	Ley 812 de 2003
<ul style="list-style-type: none"> - SITM Cali. - SITM Barranquilla y Soledad. - SITM Pereira y Dosquebradas. - SITM Cartagena. - Extensión SITM Soacha-Bogotá. 	<p>estructura vial y de transporte, los derechos de tránsito en áreas restringidas o de alta congestión, cobros por estacionamiento en espacio público o en lotes de parqueo y tasa contributiva por concepto de contaminación vehicular.</p>
<p>Mecanismos de participación privada¹²:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Continuar desarrollo de programas de concesión de infraestructura vial. 2. Poner en marcha esquemas para el mantenimiento de la infraestructura vial, a través de mecanismos que permitan la participación de comunidades, grupos empresariales o productivos directamente beneficiados con las obras. 3. Crear condiciones legales, técnicas, financieras e institucionales para que los fondos de pensiones puedan financiar infraestructura. Esto garantizará los recursos necesarios para financiar la expansión del sector, mitigando los riesgos existentes. 	<p>Mecanismos de participación privada:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las nuevas inversiones en la red terciaria se efectuarán por contratación pública y mediante la participación comunitaria, de tal forma que se incentive la generación de empleo. 2. Financiamiento a través de mercado de capitales para participación privada.
<p>Concesiones viales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tres razones explican problemas: <ul style="list-style-type: none"> - Inexistencia de un marco regulatorio adecuado. - Deficiente información técnica sobre los proyectos. - Sobrestimación de tráfico. 2. Los problemas no son insalvables si se consigue una adecuada transferencia de riesgos al sector privado sobre la base de: 	<p>Concesiones viales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento y reorganización institucional de las entidades del sector, para aumentar la capacidad de seguimiento, control y vigilancia de los proyectos, especialmente para el caso de las concesiones. <p>Proyectos de Inversión: Bogotá-Girardot. Bogotá-Honda-La Dorada.</p>

12 Tomado del documento *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, pp. 121 y 122.

Plan Nacional de Desarrollo	Ley 812 de 2003								
<ul style="list-style-type: none"> - Mejores estudios de demanda. - Estudios técnicos detallados. - Predios y licencias ambientales con anterioridad al inicio de la construcción. 	<p>Concesión del Sur (Nariño y sur del Cauca). Pereira-Cartago-Honda. Concesión de Santander. Briceño-Tunja-Sogamoso. Extensión Valle de Aburrá-Oriente. Girardot-Ibagué. Concesiones menores en asocio regional. Garantías contingentes. Interconexión entre las rutas 90 y 90^a.</p>								
	<p>Plan de Inversiones 2002-2006 en Infraestructura (incluye Comunicaciones, Transporte, Minas y Energía y Sistemas de Transporte Masivo. Cifras en millones de pesos constantes de 2002):</p> <table> <tr> <td>Nivel Central:</td><td>5.528.208</td></tr> <tr> <td>Nivel Descentralizado:</td><td>8.136.570</td></tr> <tr> <td>Participación Privada:</td><td>16.542.272</td></tr> <tr> <td>TOTAL:</td><td>30.207.050</td></tr> </table>	Nivel Central:	5.528.208	Nivel Descentralizado:	8.136.570	Participación Privada:	16.542.272	TOTAL:	30.207.050
Nivel Central:	5.528.208								
Nivel Descentralizado:	8.136.570								
Participación Privada:	16.542.272								
TOTAL:	30.207.050								

Fuente: Naranjo 2005.

Anexo 2

PROYECTOS	EJECUCIÓN
RED TRONCAL	
Troncal de Occidente	281.599
Trocal del Magdalena	159.601
Troncal Central	8.695
Transversal del Caribe	58.645
Carmen-Bosconia-Valledupar-Maicao	22.574
Transversal Medellín-Cúcuta	84.071
Transversal Buenaventura-Villavicencio	304.748
Transversal Medellín-Bogotá	13.605
Transversal Tumaco-Mocoa	41.115
Puerto Boyacá-Chiquinquirá-Tunja-Ramiriquí-Miraflores-Monterrey	12.111
Cali-Lobo guerrero	878
Troncal de Urabá	64.259
Trocal del Eje Cafetero	21.177
Troncal Central de Norte	62.315
Troncal del Llano	26.427
Troncal Villavicencio-Granada-San José del Guaviare	1.063
Transversal la Depresión Momposina	14.677
Troncal del Carbón	5.576
Circunvalar de San Andrés y Providencia	7.870
Total inversión en troncales (2003-2004.6)	1.214.583
CONSTRUCCIÓN Y PAVIMENTACION DE ACCESOS A LA RED TRONCAL	
Sisga-Guateque-El Secreto	975
Belén-Socha-Sacamá	1.212
Vías del Páez	1.500
Aguaclara-Ocaña-Cúcuta (Pamplona-Saravena)	25.706
Sogamoso-Aguazul	5.769
Altamira-Florencia	10.043
Malla Vial del Chocó	1.635

PROYECTOS	EJECUCIÓN
Las Ánimas-Nuquí	10.500
Las Ánimas-Santa Cecilia-Pueblo Rico y La Virginia-Apía	24.221
Vélez-Landázuri-Puerto Aráujo	14.108
Popayán-Puracé-La Plata-Laberinto	6.062
Popayán-Inzá-La Plata	5.795
San Agustín-Pitalito-Isnos-Popayán	9.259
Neiva-Balsillas-San Vicente	3.114
Tolú Viejo-Sincelejo	1.437
Puerto Rey-Montería-Cereté-La Ye-El Viajano-Majagual	37.547
San Gil-Mogotes	1.490
Los Curos-Málaga	3.910
San Gil-Barichara-Guane	748
Santa Ana-La Gloria	4.520
Puerto López-Puerto Gaitán-Puerto Carreño	6.570
Otros	1.449
Total construcción y pavimentación accesos a la Red Troncal (2003-2005)	177.570
VARIANTES Y ACCESOS	
Vía Alternativa al Puerto de Santa Marta	28.307
Total inversiones variantes y accesos a red Troncal (2003-2005)	28.307
OTRAS INVERSIONES RED TRONCAL	
Emergencias	137.935
Microempresas de mantenimiento	218.629
Recurrentes	178.520
Estudios	15.728
Predios	37.293
Peajes	17.994
Puentes	118.510
Terminación obras del Eje Cafetero	31.992

PROYECTOS	EJECUCIÓN
Total otras inversiones de la Red Troncal (2003-2005)	756.601
PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN CONCESIONES	
Apoyo al Estado, pago de garantías y compensaciones	40.000
Obras complementarias y compra de predios	810
Total apoyo en concesiones	40.810
RED SECUNDARIA Y TERCIARIA	
Vías y puentes de la Red Terciaria	179.465
Audiencias públicas	103.810
Red Secundaria	17.599
Total Red Secundaria y Terciaria	300.874
Vías para la Paz	321.984
Otros Proyectos	190.089
Red Marítima y Fluvial	120.402
Plan 2500	1.217.339
TOTAL INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA VIAL (2003-2005)	4.368.559

Fuente: Naranjo 2005.