

---

# CICLO POLÍTICO DE LOS NEGOCIOS Y TAMAÑO MUNICIPAL: COLOMBIA 1989-2008

---

*Néstor Rubiano Páez\**

*Yo diría que para pulsar el grado de cultura de una nación el mejor índice es comprobar cómo se desarrollan sus ciudades. Si en el desarrollo preside el caos, el crudo juego de los intereses económicos, el desprecio por el pasado, el afán de la novedad por la novedad, es señal evidente de que por debajo de las apariencias, más o menos progresivas, existe un gran vacío cultural.*

Fernando Chueca (1968)

**E**n la segunda posguerra del siglo XX se observó que en Estados Unidos y Europa Occidental la competencia electoral iba acompañada de expansiones de la masa monetaria o del gasto público, poco antes de las elecciones. Se pensó que dichos aumentos eran impulsados por el grupo gobernante con el fin de reducir el desempleo, ganar la simpatía del electorado y favorecer su reelección; esta hipótesis es conocida desde entonces como “ciclo político de los negocios” (CPN). Este ensayo hace una prueba empírica de esa hipótesis en una muestra de 547 municipios colombianos diferenciados por el tamaño de su población; se recurre a su contabilidad fiscal anual desde el año 1989, cuando se da inicio en Colombia a la elección popular de alcaldes, hasta 2008.

La primera sección de esta investigación presenta los antecedentes teóricos de la hipótesis y los resultados de algunos estudios empíricos previos para el caso colombiano. En la segunda se enuncia

\* Magíster en Economía, asesor de carrera administrativa de la Contraloría General de la República, Bogotá, Colombia, [nrrubiano@gmail.com]. Agradezco a dos jurados anónimos de la Revista y a Jorge Espitia por sus críticas y sugerencias; naturalmente, asumo toda la responsabilidad por el contenido de este texto. Fecha de recepción: 18 de agosto de 2010, fecha de modificación: 24 de mayo de 2011, fecha de aceptación: 28 de octubre de 2011.

la hipótesis sobre la conducta fiscal del gobernante municipal en la coyuntura electoral que será sometida a pruebas econométricas. La tercera describe la contabilidad municipal, la muestra de municipios, la definición del periodo pre y postelectoral y el método econométrico adoptado para abordar el panel de datos. Luego (sección cuarta) se presentan los resultados econométricos. Estos resultados se ubican en el contexto institucional colombiano y conducen a una discusión sobre la eficiencia del gasto público (sección quinta). Se concluye con una síntesis de los hallazgos y una propuesta de política derivada del estudio.

## ANTECEDENTES

En *Teoría económica de la democracia* (1957), obra de obligada referencia en la temática que nos ocupa, Anthony Downs explica la conducta electoral de partidos políticos y votantes en las democracias utilizando la teoría neoclásica del consumidor. Su piedra angular es un individuo egoísta cuya finalidad es maximizar la satisfacción derivada del consumo de bienes y servicios; posee gustos particulares y capacidad para calcular los costos y beneficios de acciones alternativas, adoptando la más conveniente.

Dos partidos políticos (gobernante y opositor) compiten por el poder bajo reglas constitucionales que permiten una sola reelección y ofrecen garantías a la oposición y a los ciudadanos; los partidos están conformados por individuos, también egoístas, que ofrecen programas de gobierno. Se supone que el elector compara los programas, y con la información disponible sobre el desempeño de los partidos en el poder, estima costos y beneficios de cada oferta para votar por aquella que le suministra mayor utilidad esperada. En este mundo teórico los partidos consideran al poder como el fin y los programas ofrecidos son solo un medio: los beneficios sociales de los programas implementados por el partido victorioso son un resultado adyacente de la competencia por el poder. Así, la teoría de Downs implanta en la competencia política electoral la famosa y discutida “mano invisible” que, según Adam Smith, concatena las interacciones egoístas de modo que la competencia económica arroja resultados socialmente benéficos.

Los votantes maximizan su satisfacción en el consumo de bienes y servicios suministrados por el sector privado y por el gobierno de turno (seguridad, administración de justicia, educación, salud, conservación del medio ambiente, protección contra los monopolios, administración de la moneda, política internacional, etc.) (ibíd., 57). A mayor gasto

público mayor oferta de bienes y mayor simpatía de los electores hacia el gobernante; en cambio, el cobro de los impuestos que financian tal gasto resta votos al mandatario. Son estos sentimientos de simpatía y antipatía en las dos caras de la política fiscal la conexión entre finanzas públicas y competencia electoral.

Gobernantes y votantes coinciden en un punto: desean el máximo gasto y el mínimo recaudo de impuestos, cosa impracticable en el largo plazo. Otra forma de decirlo es que los votantes, en sus relaciones con el Estado, desean maximizar los beneficios y minimizar los costos, a lo cual el gobernante tiende a inclinarse para ganar su simpatía. Según Downs, el partido en el poder modifica las simpatías y antipatías del público cuando altera los patrones de gasto público o de financiación del mismo (ibíd., 57). Dado que afronta incertidumbre sobre las preferencias individuales de los votantes debe fiarse de las opiniones de los representantes oficiales del pueblo y de los cabilderos.

En resumen, el gran número y la heterogeneidad de los votantes hacen muy difícil que el gobernante posea la información relevante sobre sus preferencias. Navegando con incertidumbre solo puede hacer cálculos globales (y no individuales) de los intereses en juego y de las ganancias y pérdidas de votos que se derivan de su política económica. Pese a esta limitación de información trata de maximizar el apoyo político a su partido para obtener la reelección.

Downs inauguró así un amplio campo de investigación en la economía política moderna. A continuación reseñamos algunas ideas y autores que le siguieron y son fundamentales para nuestra investigación.

De acuerdo con Ray Fair (1978) un punto clave en esta discusión es la forma en que los votantes elaboran sus expectativas sobre el desempeño futuro de los políticos que compiten por el poder, cuestión que remite a la información con que cuentan los primeros.

A este respecto existen dos enfoques. El primero postula individuos muy bien informados que calculan la utilidad neta de todas las propuestas de gobierno y eligen la mayor de ellas; un modelo bastante sencillo e irreal pero útil como punto de arranque analítico. El segundo, más realista, afirma que la información es costosa y que el votante no posee ninguna sobre el partido opositor y solo alguna sobre el gobernante; en consecuencia, solo puede estimar la utilidad neta para este último juzgando su desempeño reciente en el poder y votando a su favor si lo considera "satisfactorio". En caso contrario, vota por la oposición.

Fair propone integrar los dos enfoques. Sostiene que el votante hace sus proyecciones sobre el desempeño futuro de los partidos ajustándose a dos criterios: la predicción debe reflejar su experiencia acumulada y otorga más peso al pasado reciente que al remoto. En otras palabras, el elector posee una alta tasa de descuento intertemporal: cuanto más lejano un evento pasado o futuro menor su importancia para la toma de decisiones en el presente.

A partir de su experiencia sobre el desempeño de los partidos en el poder, el votante hace entonces dos cálculos de utilidad neta esperada: uno para el gobernante y otro para el opositor, eligiendo la mayor. Para que esta teoría sea operativa (es decir, susceptible de pruebas empíricas) es indispensable especificar las variables económicas usadas por el votante para enjuiciar a los partidos así como la fracción del periodo de gobierno que tiene en cuenta (trimestre final, año final, años intermedios...) para hacer su evaluación.

Por último, Fair incorpora el tema central de nuestro ensayo, a saber, la potencial ventaja del gobernante sobre su oponente a causa del control que ejerce sobre la política fiscal y monetaria. Si admitimos que el votante reacciona a las variaciones del PIB real, el desempleo y la inflación y que, además, es fuertemente amnésico (alta tasa de descuento intertemporal) debemos concluir que es factible manipular la demanda agregada para favorecer la reelección del gobernante.

Nordhaus (1975) juzgó razonable asumir que un indicador global de la situación como la tasa de desempleo influencia las elecciones porque los hogares perciben sus efectos en forma directa e indirecta. Y aunque creía que la gente no detecta fácilmente el daño que le inflige la inflación, supuso que se inclina por la estabilidad de precios (baja inflación). Además asumió individuos con memoria defectuosa e ignorantes de la disyuntiva entre inflación y desempleo (la famosa "curva de Phillips")<sup>1</sup>.

En estas circunstancias, la disyuntiva macroeconómica es a la vez una disyuntiva política para el gobernante que busca la reelección: elevar la demanda agregada, el empleo y, con ello, la popularidad, a costa de acelerar la inflación (lo que resta votos). El modelo matemático de Nordhaus predice que el gobernante maximiza su votación

<sup>1</sup> Phillips descubrió con bases puramente empíricas una relación negativa sistemática entre inflación y desempleo. Así, el gobierno que busque elevar el producto y el empleo estimulando la demanda agregada (con expansión monetaria o gasto público financiado con crédito) deberá resignarse a una mayor inflación. Los estudios empíricos contemporáneos se inclinan por aceptar la curva de Phillips en el corto plazo, mas aún no existe el modelo macroeconómico formal que, aceptando el "núcleo duro" de la profesión (el consenso del gremio), prediga la regularidad empírica detectada por Phillips.

*aumentando* el gasto público y el empleo (o el gasto privado, ampliando la moneda circulante) poco *antes* de las elecciones; *luego* de obtener la victoria debe controlar la inflación *contrayendo el gasto* o la masa monetaria. Este accionar del gobernante configura un ciclo (repetición ordenada) de ascensos y descensos de la inflación y el empleo al que llamó “ciclo político de los negocios” (CPN).

Nordhaus finaliza su ensayo reseñando algunos estudios empíricos sobre Japón, Estados Unidos, el Reino Unido y Europa Occidental que sirvieron de inspiración y apoyo a su teoría<sup>2</sup>.

Persson y Tabellini (2000, 393) hacen un barrido de los trabajos sobre el tema que confirman las regularidades notadas por Nordhaus. La experiencia de posguerra en los países de la OCDE mostró déficits fiscales en ascenso durante los años preelectorales y brotes inflacionarios después de las elecciones; asimismo, la política monetaria se tornaba expansionista antes de los comicios. Otros investigadores observaron que el acceso al poder de partidos de izquierda se asociaba con mayor producto e inflación, y que lo opuesto (recesión y deflación) ocurría con partidos de derecha. Algunos estudios empíricos corroboraron que en algunos países una mayor tasa de crecimiento del producto y del empleo aumentaba la probabilidad de reelección del partido gobernante.

En los años noventa hubo reformas legales en casi todos los países con economías de mercado que otorgaron mayor independencia a los bancos centrales respecto del poder ejecutivo, con el fin de restarle poder discrecional sobre la demanda agregada (por expansión monetaria) con fines electorales; en el mismo sentido actúan las reglas que fijan topes numéricos explícitos al gasto, el déficit o la deuda pública. Estas normas se pueden calificar como reacciones al “ciclo político de los negocios” que dificulta la estabilización macroeconómica en los países desarrollados. En los países subdesarrollados a la dificultad intrínseca de la estabilización se añade la carencia de servicios catalogados como derechos constitucionales de la población (salud, educación, vivienda digna).

No abundan los estudios empíricos para Colombia sobre el “ciclo político presupuestal” como también se puede llamar al ciclo político de los negocios. Drazzen y Eslava (2003, 25-26) usaron datos trimestrales de la contabilidad del gobierno nacional del periodo 1974-2000 (105 observaciones) y las fechas de elecciones presidenciales. Para las elecciones regionales usaron la contabilidad de 32 departamentos y

<sup>2</sup> En este sentido, el ensayo de Nordhaus es un ejemplo paradigmático de interacción entre el razonamiento abstracto y la experiencia sensorial.

sus capitales y un panel de datos anuales del periodo 1984-1998 (960 observaciones). Los autores resumen así sus conclusiones:

Al nivel nacional, no encontramos evidencia de un ciclo político en los agregados monetarios ni en la tasa de cambio. La evidencia de un ciclo político en el gasto total o en los recaudos de impuestos es ambigua en el mejor de los casos. Sin embargo, encontramos fuerte evidencia de una expansión de la inversión por parte del gobierno antes de las elecciones [...] Al nivel regional observamos un significativo ciclo político del gasto público total. También observamos, como en el nivel nacional, un ciclo electoral a nivel regional en la inversión, con grandes y significativos incrementos (del orden de 20-25%) antes de las elecciones regionales.

Hay evidencia pues de ciclos preelectorales de la inversión en el gobierno nacional y en los departamentales. Posteriormente, en el año 2010, los mismos autores analizaron con mayor detalle las elecciones municipales y estudiaron un panel de datos que incluyó la contabilidad fiscal anual (suministrada por la Contraloría General de la República, CGR) y la votación en 1.100 municipios en el periodo 1987-2002. Encontraron que en el año preelectoral el gasto de inversión aumenta y el de funcionamiento disminuye en forma sistemática, de modo que el déficit fiscal permanece estable. Interpretan esta redistribución del gasto como una focalización (por el gobernante de turno) hacia las partidas más populares entre el electorado que, a su vez, rechaza el aumento del déficit fiscal; el objetivo, naturalmente, es la reelección del grupo gobernante.

Considero que el presente trabajo aporta al conocimiento del tema. Usa una muestra menor (547 municipios con datos completos), la contabilidad fiscal anual suministrada por el DNP<sup>3</sup>, pero añade un número considerable de observaciones pues cubre el periodo 1989-2008. La diferencia esencial con los estudios anteriores es que aquí se examina el CPN diferenciando siete categorías de municipios según el tamaño de su población y de su sector público; adicionalmente, se incluyen las reglas fiscales numéricas que imponen restricciones al gasto y al endeudamiento; finalmente, se hace un esfuerzo por incorporar al análisis el contexto sociopolítico colombiano.

Nuestro estudio coincide con los arriba citados en que se registra un CPN en el gasto y el déficit municipal, si bien difiere en algunos puntos. Primero, nuestros resultados indican que este ciclo ocurre solo en las más pequeñas localidades y, segundo, se sugiere que el déficit permanece estable no porque en estos municipios los electores sean sensibles a una variable macrofiscal como el déficit sino a causa de las reglas fiscales que lo contienen.

<sup>3</sup> Departamento Nacional de Planeación, [www.dnp.gov.co].

## CONDUCTA FISCAL DEL ALCALDE: HIPÓTESIS PARA COLOMBIA

Estudiamos aquí gobernantes municipales que no poseen autoridad monetaria ni macroeconómica alguna pero sí fiscal en su jurisdicción. En el marco institucional colombiano, un cuerpo de elección popular (el concejo) aprueba al alcalde (también elegido popularmente) un presupuesto anual de gastos e ingresos, esto es, una autorización de gasto *máximo* y de ingresos *proyectados* con alguna incertidumbre (especialmente los ingresos tributarios que dependen del PIB).

El quid de la cuestión es el grado de discreción del alcalde en la ejecución del presupuesto. En un escenario de mínima discreción todos los rubros de gasto e ingreso son predeterminados por el concejo, mes a mes, digamos; con máxima discreción, el alcalde decide en qué momento del año fiscal gasta y recauda tributos. La realidad se ubica entre estos dos extremos.

Algunas partidas de gasto están predeterminadas y son muy inflexibles, como los gastos de funcionamiento (salarios y demás gastos administrativos mensuales) y el servicio de la deuda (intereses y amortizaciones pactadas con el sistema financiero). El rubro que ofrece mayor discreción al alcalde es el gasto de inversión (también denominado gasto de capital) pues él decide, en gran medida, el monto y el momento de ejecución. Por el lado de los ingresos la discreción del alcalde es muy baja ya que la ley y el concejo municipal determinan quiénes son sujetos de imposición así como las tarifas. No obstante, controla la facturación, el recaudo y el cobro de la cartera morosa en materia de impuestos, lo que le da un gran margen de maniobra.

La hipótesis central derivada de la teoría en la sección anterior afirma que el gobernante intenta maximizar el beneficio político (votación a su favor) de la política fiscal. Los votantes abogan por el máximo gasto público a su favor y los mínimos impuestos a su cargo.

Los votantes y el gobernante no son indiferentes a la manera de financiar el gasto público porque de ella se distribuyen costos y beneficios en forma diferencial. Debido a que el ciclo electoral en las democracias es corto en comparación con otros ciclos económicos y naturales, el público y el gobernante encuentran atractivo financiar el gasto presente con crédito; de tal modo, los beneficios se concentran en el presente y los costos se dispersan entre grupos y en el futuro. Para el público es difícil discernir quién paga finalmente la deuda pública, máxime cuando posee una alta tasa de descuento intertemporal. El endeudamiento en algún momento se hace insostenible y el déficit público se debe recortar con mayores impuestos. Los dos actores prin-

cipales de esta historia, gobernantes y votantes, son reacios al ajuste fiscal y lo admiten solo cuando son forzados por las circunstancias.

La descentralización política y fiscal de Colombia iniciada en los años setenta constata la anterior dinámica. La tendencia explosiva del endeudamiento público municipal y departamental obligó al Congreso y el Ejecutivo a frenarlo en seco mediante la Ley 358 de 1997. Luego fue necesario expedir la Ley 549 de 1999 que obligó a hacer provisiones para pagar futuras mesadas pensionales, y la Ley 617 de 2000, por su parte, estableció topes al gasto de funcionamiento.

*Mi hipótesis del CPN aplicado a escala municipal afirma que en el año preelectoral el alcalde aumenta el gasto y debilita el recaudo tributario para granjearse el favor popular.* Como los votantes son muy amnésicos (tienen una elevada tasa de descuento intertemporal) tal proceder fiscal mejora las posibilidades de reelección del grupo gobernante. El alcalde *gastará todos los recursos a su disposición y ampliará el déficit y la deuda hasta donde la ley se lo permita.*

#### ECUACIÓN DE GASTO PÚBLICO

Esta hipótesis se expresa en una ecuación donde el gasto público (de funcionamiento, inversión o cualquiera de sus subcuentas) del año fiscal ( $t$ ) es la variable dependiente explicada por: i) la disponibilidad de recursos en el mismo periodo y ii) la cercanía o lejanía temporal de la competencia electoral. En nuestra hoja de contabilidad las variables independientes son: 1) ingresos tributarios totales (predial, industria y comercio, sobretasa a gasolina, otros) ( $t$ ); 2) ingresos no tributarios ( $t$ ); 3) ingresos de capital (SGP<sup>4</sup>, regalías por explotación de recursos naturales, otras) ( $t$ ); 4) desembolsos netos de crédito ( $t$ ); 5) recursos del balance fiscal anterior ( $t$ ); 6) ingresos de capital ( $t$ )\* Acto Legislativo 01 de 2001; 7) Ley 358 de 1997; 8) Ley 617 de 2000; 9) Ley 549 de 1999; 10) Acto Legislativo 01; 11) Año preelectoral; 12) Año postelectoral.

Se espera una relación positiva entre las variables financieras explicativas (1 a 6) y el gasto. A estas se añaden las variables 7 a 10 que son las reglas fiscales acabadas de mencionar y la reforma constitucional (Acto Legislativo 01 de 2001) que desligó del PIB la suma transferida por SGP a los municipios, fijando un valor absoluto que crece a una tasa real constante; como efecto, desde el año 2002 los municipios tienen

<sup>4</sup> SGP (Sistema General de Participaciones): transferencias de ingresos corrientes del gobierno nacional a los municipios.

total certeza sobre el valor anual que reciben por este concepto<sup>5</sup>. En principio, estas normas deben afectar negativamente el gasto.

Se incluye la variable “ingresos de capital\*Acto Legislativo 01” para captar la reacción del gasto público luego de la expedición de esa norma que redujo sensiblemente los ingresos de capital esperados por los municipios. Es difícil predecir si el efecto fue positivo o negativo, y parece más sensato hacer el trabajo econométrico e interpretar el resultado. Las normas mencionadas son variables explicativas dicótomas que toman un valor 0 en los años previos a su expedición y 1 a partir de ella.

El núcleo de nuestra investigación son las variables dicótomas 11 y 12 (año preelectoral y año postelectoral, respectivamente) que detectan la reacción del gasto público al evento electoral.

Podremos afirmar que la evidencia empírica es muy favorable a nuestra hipótesis de CPN en el gasto público municipal cuando las pruebas econométricas muestren que las variables 11 y 12 son estadísticamente significativas con confianza superior al 95%; adicionalmente, cuando sus coeficientes sean de signo positivo y negativo, respectivamente, y permanezcan estables al introducir algunas variables de control (hemos elegido el PIB departamental, el IPC y el índice de necesidades básicas insatisfechas, NBI)<sup>6</sup>.

#### ECUACIÓN DE RECAUDO TRIBUTARIO

La verificación de un CPN en el recaudo de impuestos requiere un procedimiento análogo, es decir, una ecuación que lo explique e incluya los años pre y postelectorales como variables explicativas.

Cabe aclarar que en la variación del recaudo tributario influye bastante el cambio en las bases (tipo y número de contribuyentes) y en las tarifas; infortunadamente no disponemos de una información tan detallada por municipio para el periodo 1989-2008. Sería ideal tenerla pero su carencia no impide detectar si el recaudo reacciona o no al evento electoral.

Dadas las bases y tarifas de impuestos, el recaudo tributario de un periodo es afectado positivamente por el PIB municipal del año fiscal. Aquí, la limitación insalvable es la carencia de cifras del PIB municipal (exceptuando a Bogotá)<sup>7</sup>, por lo cual usamos como aproximación el PIB del departamento en que se inscribe el municipio.

<sup>5</sup> Luego, el Acto Legislativo 04 de 2007 definió, con un método muy similar, las sumas que serán transferidas a los municipios hasta el año 2016.

<sup>6</sup> Estos datos son suministrados por el DANE en su página web.

<sup>7</sup> Quizás debido al alto costo no se ofrecen datos del PIB de pequeñas localidades. El DANE publica el PIB trimestral y anual del país, y anualmente para los

En la literatura sobre descentralización se discute la posibilidad de que la transferencia de recursos del nivel nacional a los niveles subnacionales cause “pereza fiscal” (relajamiento del recaudo tributario). Esta hipótesis parece plausible pues, en principio, el gobernante local se inclina a financiar el gasto con fuentes de bajo costo político y el de las transferencias es prácticamente nulo. No obstante, varios estudios empíricos sobre Colombia rechazan esa hipótesis al encontrar ascensos simultáneos del recaudo tributario local (esfuerzo fiscal) y de las transferencias; tal es el caso de Cadena (2002) quien examinó la contabilidad fiscal del periodo 1984-2000. Ahora que poseemos información adicional (hasta el año 2008) conviene corroborar esa conclusión incluyendo los ingresos de capital (que abarcan las transferencias del SGP) como explicación del recaudo tributario.

Si el gobernante desea ampliar su apoyo político podría elevar el gasto de inversión que, como dijimos, ofrece mayor discrecionalidad para ejecutarlo en el año preelectoral, y esta necesidad podría presionarlo a recaudar más impuestos, lo que explicaría la ausencia de “pereza fiscal”. Incluimos entonces la inversión como variable explicativa esperando que la regresión arroje un coeficiente positivo. Así mismo, si admitimos que el gobernante tiende a rehuir de los impuestos entonces debemos incluir los ingresos no tributarios (de menor costo político que los tributos) como explicación de ese recaudo y esperar una relación negativa entre estas dos variables. Finalmente, las normas legales mencionadas que restringen el gasto y el endeudamiento municipal afectan el recaudo tributario. ¿Por qué?

El gobernante desea ampliar el gasto y financiarlo al menor costo político posible (con deuda o transferencias SGP). Cuando las normas limitan su capacidad de endeudamiento, lo obligan a ahorrar para pensiones o recortan las transferencias del gobierno nacional, debe recurrir a los impuestos. Según nuestra hipótesis (o mejor, la de Downs), decide recaudar más tributos si el costo político de esta impopular medida es inferior al beneficio político del gasto. Por último, la ecuación de recaudo tributario incluye las dos variables dicótomas (años pre y postelectoral) que permiten falsear o mantener la hipótesis de CPN, es decir, que el recaudo baja antes de las elecciones y luego sube.

En suma, el recaudo tributario total o alguna subcuenta (predial, industria y comercio, sobretasa a la gasolina, otros) del mismo en el periodo (t) es explicado por: PIB departamental (t), ingresos de ca-

departamentos y Bogotá. Valdría la pena producir al menos datos de las capitales departamentales.

pital (t) (incluye SGP, regalías por explotación de recursos naturales y otras), gasto de capital (t), ingresos no tributarios (t), ingresos de capital (t)\*Acto Legislativo 01 de 2001, Ley 358 de 1997, Ley 617 de 2000, Ley 549 de 1999, Acto Legislativo 01, Año preelectoral y Año postelectoral.

#### ECUACIÓN DE BALANCE FISCAL

De las hipótesis sobre el comportamiento del gasto y del recaudo tributario se sigue que el balance fiscal tradicional<sup>8</sup> se reduce antes de elecciones y crece después, a fin de mantener el déficit y el endeudamiento dentro de los límites impuestos por las normas fiscales. El balance fiscal es explicado entonces por estas reglas y por la ocurrencia, o no, de eventos electorales: Ley 358 de 1997, Ley 617 de 2000, Ley 549 de 1999, Acto Legislativo 01 de 2001, Año preelectoral, Año postelectoral.

#### DATOS UTILIZADOS

Usamos la base de datos suministrada por la página web del DNP que contiene las ejecuciones presupuestales anuales municipales de ingresos (recaudos) y gastos (compromisos) del periodo 1989-2008 (ver detalles en cuadro 1). Estos valores monetarios fueron deflactados y se dividieron por la población municipal para obtener valores per cápita en pesos de 2005.

Debido a que algunas localidades reportaron información intermitente o parcial fue necesario depurar los datos hasta lograr un subconjunto con información completa, 547 municipios (49% del total) que albergan el 65% de la población colombiana y se ubican en 27 departamentos (cuadro 2)<sup>9</sup>. Las localidades se clasifican por tamaño de población e ingresos corrientes de libre destinación como estipula la legislación colombiana (cuadro 2A).

<sup>8</sup> Balance fiscal = (ingresos tributarios + ingresos no tributarios + ingresos de capital - gasto de funcionamiento - gasto de inversión - intereses de la deuda).

<sup>9</sup> No sobra señalar que el nacimiento de municipios en la segunda mitad del siglo XX fue asombroso. Arias et al. (2006) indican que en el lapso 1968-2004 se crearon 214 nuevos municipios, un 35,4% más que en el periodo anterior. Leal y Dávila (1990, 335) afirman que “por razón de los intereses de la clase política, el número de municipios antes que disminuir para racionalizar la distribución de sus escasos recursos, ha aumentado significativamente en los últimos treinta años”, es decir, en 1960-1990. Un modelo de ordenamiento territorial debería impedir que un asunto tan trascendental de la geografía económica como la creación de municipios esté a merced de intereses financieros y electorales de los grupos políticos, además, debería considerar las economías de escala en actividades gubernamentales esenciales (APSB, seguridad, administración de justicia, etc.).

La literatura econométrica (Hsiao, 2003, 43) recomienda usar “efectos fijos” cuando el panel de datos incluye el universo de agentes y “efectos aleatorios” cuando se trata de una muestra aleatoria del mismo. El tamaño de nuestra muestra (cuadro 2) indica que es recomendable usar “efectos fijos” en los municipios de categorías 0 y 1 (las mayores ciudades), donde poseemos la casi totalidad del universo, y “efectos aleatorios” en los de las restantes.

Las ecuaciones especificadas en la sección anterior (gasto, recaudo tributario y balance fiscal) se regresaron para las cuentas de balance fiscal, gasto corriente y sus subcuentas, gasto de capital y sus subcuentas, e ingresos tributarios y sus subcuentas (cuadro 1). Se utilizaron las diferencias logarítmicas de los valores monetarios para evitar correlaciones espurias, con excepción de las variables dicótomas y las que pueden tomar valores negativos (recursos del balance y crédito neto).

### Cuadro 1 Contabilidad de ejecución presupuestal municipal

1. Ingresos corrientes
1.1. Ingresos tributarios
1.1.1. Predial
1.1.2. Industria y comercio
1.1.3. Sobretasa a la gasolina
1.1.4. Otros
1.2. Ingresos no tributarios
1.3. Transferencias
1.3.1. Del nivel nacional
1.3.2. Otras
2. Ingresos de capital
2.1. Regalías
2.2. Transferencias nacionales (SGP, etc.)
2.3. Cofinanciación
2.4. Otros
3. Gastos corrientes
3.1. Funcionamiento
3.1.1. Servicios personales
3.1.2. Gastos generales
3.1.3. Transferencias pagadas (nómina y a entidades)
3.2. Intereses deuda pública
3.3. Otros gastos corrientes
4. Gastos de capital (inversión)
4.1. Formación bruta de capital fijo
4.2. Resto inversiones
5. Déficit o superávit total (1 + 2 – 3 – 4)
6. Financiamiento = (-5)
6.1. Crédito interno y externo (6.1.1 – 6.1.2.)
6.1.1. Desembolsos (+)
6.1.2. Amortizaciones (-)
6.2. Recursos balance, var. Depósitos, otros

Fuente: DNP, ejecuciones presupuestales municipales, consultada en noviembre de 2009.

Una vez conocidas las fechas de los comicios municipales (cuadro 3) debe decidirse cuánto tiempo es un periodo “preelectoral” o “postelectoral”, para lo cual son indispensables dos precisiones. Primera, la normatividad colombiana ordena que los presupuestos públicos sean aprobados y ejecutados para un año calendario (enero 1° a diciembre 31) y permite modificarlos en ese lapso; en la práctica, las alteraciones son pequeñas respecto del monto total inicialmente aprobado (al menos en el caso de los gastos). Los presupuestos de ingresos son más inciertos ya que, como se dijo, dependen en gran medida del comportamiento del PIB que determina el monto de impuestos recaudados. Segunda, solo disponemos de datos acumulados anualmente (y no mensual o trimestralmente).

Cuadro 2  
Muestra utilizada en la investigación

Categoría municipal	Total municipios año 2011	Muestra	Muestra/total %
0	5	5	100
1	17	15	88
2	16	10	63
3	17	12	71
4	20	10	50
5	29	17	59
6	992	478	48
Sin información	26		
Municipios	1.122	547	49
Población	46.043.696	29.767.848	65
Departamentos	32	27	84

Fuente: DANE y cálculos del autor.

Cuadro 2A  
Categorización de los municipios de Colombia

Categoría	Población total (habitantes)	Ingresos corrientes anuales de libre destinación (smlm)*
0 (especial)	> = 500.001	400.000
1	100.001-500.000	100.001-400.000
2	50.001-100.001	50.001-100.000
3	30.001-50.000	30.001-50.000
4	20.001-30.000	25.001-30.000
5	10.001-20.000	15.001-25.000
6	< 10.000	< 15.000

\* smlm: salarios mínimos legales mensuales

Fuente: Ley 617 de 2000, artículo 2.

Estos dos factores imponen una primera restricción: el período “preelectoral” o “postelectoral” no puede ser inferior a un año. Aparece enseguida otra dificultad práctica: el año fiscal (enero 1°-diciembre 31) no coincide con el calendario electoral. Por ejemplo, el cuadro 3 muestra que las elecciones de 1990 se llevaron a cabo en marzo,

transcurridos dos meses del año fiscal, lo que nos obliga a clasificar el valor total enero-diciembre 1990 como postelectoral a sabiendas de que dos meses no lo fueron; lo mismo ocurre con las elecciones de 1992. En tales casos las cifras postelectorales podrían sobrestimarse un poco.

Desde 1994 las elecciones se celebraron a finales de octubre, dos meses antes del cierre de la contabilidad fiscal. En estos casos suponemos que la suma agregada de enero-diciembre es preelectoral, admitiendo el error de que noviembre y diciembre son postelectorales. Así, las cifras preelectorales podrían sobrestimarse.

Este desfase se presenta si suponemos que la alcaldía ejecuta cada mes 1/12 del gasto aprobado para el año (o recauda 1/12 de los tributos proyectados), uniformidad esta muy probable en el gasto de funcionamiento (pago de la nómina estatal, básicamente) pero no en inversión debido a que la normatividad colombiana otorga al alcalde gran autonomía en este rubro. Es razonable suponer que en el año electoral el gobernante que busca la reelección acelera la inversión y/o relaja el recaudo tributario en enero-octubre (antes de las elecciones). En este caso, el descuadre de dos meses en la fecha electoral respecto del año fiscal no constituye un problema estadístico.

Cuadro 3  
Calendario electoral de Colombia 1990-2007

Fecha de elecciones (día/mes/año)	Cargos a proveer	Año	
		preelectoral	poselectoral
28/10/2007	Diputados, concejales, alcaldes	2007	2008
26/10/2003	Alcaldes, gobernadores	2003	2004
26/10/2000	Diputados, concejales, alcaldes	2000	2001
26/10/1997	Gobernadores, alcaldes	1997	1998
15/10/1994	Gobernadores, alcaldes, concejales y diputados	1994	1995
08/03/1992	Diputados, concejales, alcaldes	1991	1992
11/03/1990	Alcaldes	1989	1990

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

## RESULTADOS ECONOMETRICOS

En esta sección se presentan los resultados de las ecuaciones que evidenciaron ciclos políticos de los negocios (CPN). Las siglas que identifican las variables son las siguientes: GCAP: gasto de capital, ITRI: ingresos tributarios, INOTRI: ingresos no tributarios, ICAP: ingresos de capital, CREDNET: crédito neto, RECBAL: recursos del balance, PREELEC: año preelectoral, POSELEC: año postelectoral, LEY358: Ley 358 de 1997 (topes al endeudamiento municipal), LEY549: Ley 549 de 1999 (provisiones para pensiones), LEY617: Ley 617 de 2000 (topes al gasto de funcionamiento), ALEG2001: Acto Legislativo 01 de 2001

(desliga del PIB las transferencias a los municipios), ICAP\*ALEG2001: ingresos de capital después de Acto Legislativo 01 de 2001.

#### CATEGORÍA MUNICIPAL 6

El cuadro 4 contiene la ecuación del gasto de capital (GCAP) en los municipios más pequeños que lo explica bien ya que el  $R^2$  ajustado es 0,88 y el estadístico F suficientemente grande; todas las variables explicativas poseen significancia estadística muy alta (99% de confianza), con la excepción de la Ley 549 de 1999 (alta significancia, 95%).

#### Cuadro 4 Gasto de capital (GCAP) Categoría 6

Variable dependiente: GCAP

Método: Panel EGLS (efectos aleatorios en sección transversal)

Fecha: 04/26/11 Hora: 14:34

Muestra: 1989-2008 Si categoría municipal=6

Periodos incluidos: 20

Secciones transversales incluidas: 478

Total observaciones en panel (balanceado): 9.560

Estimador Swamy y Arora de componentes de las varianzas

Variable	Coficiente	Error estándar	t-Statistic	Probabilidad
C	47.783,60	2.429,908	19,66478	0,0000
ITRI	0,665375	0,026556	25,05571	0,0000
INOTRI	0,640608	0,033317	19,22747	0,0000
ICAP	0,759084	0,006540	116,0661	0,0000
CREDNET	0,294026	0,007179	40,95674	0,0000
RECBAL	0,185058	0,004217	43,88219	0,0000
LEY358	-11.636,49	3.545,750	-3,281814	0,0010
LEY549	-11.296,83	5.385,317	-2,097710	0,0360
LEY617	16.495,87	6.149,691	2,682390	0,0073
ALEG2001	-39.637,04	5.397,506	-7,343585	0,0000
ICAP*ALEG2001	0,237072	0,007957	29,79588	0,0000
PREELEC	12.219,40	2.432,688	5,023003	0,0000
POSELEC	-9.021,600	2.374,093	-3,800020	0,0001
R-cuadrado	0,884535	Media de var.depend.		193.963,6
R-cuadrado ajustado	0,884390	Error estándar var.dep.		264.308,2
Error estándar de regresión	89.868,67	Suma resid.cuadrados		7,71E+13
F-statistic	6.094,683	Durbin-Watson		1,803876
Prob(F-statistic)	0,000000			

Veamos los signos de los coeficientes. Como se esperaba, el GCAP aumenta con la disponibilidad de recursos financieros en las alcaldías (ITRI, INOTRI, ICAP, CREDNET, RECBAL) pues los coeficientes de estas variables son de signo positivo. También es positivo el signo del coeficiente de la Ley 617 de 2000 que limitó el gasto de funcionamiento: parece que los alcaldes reaccionaron a esta restricción elevando el gasto de capital. En cambio, los límites al endeudamiento (Ley 358 de 1997), las provisiones para pensiones (Ley 549 de 1999)

y el Acto Legislativo 01 de 2001 desestimularon el gasto de capital pues sus coeficientes son negativos.

En el ciclo político obtenemos resultados interesantes. El signo de PREELEC es positivo y el de POSELEC negativo, lo cual configura un ciclo en el gasto de capital (de inversión): crece antes de las elecciones (para ganar simpatías) y luego se reduce (quizá para recortar el mayor déficit creado). Sin embargo, al hacer control (cuadro 4A), las variables POSELEC y LEY617 pierden su significancia estadística pero PREELEC la conserva (99%) y su valor permanece relativamente estable.

Conclusión: la evidencia es fuertemente favorable a un ciclo preelectoral (aumento) del gasto de inversión en esta categoría municipal. El coeficiente de PREELEC (14.695) significa que en estos municipios, durante el año preelectoral, el gasto de capital (inversión) per cápita se eleva en promedio \$14.695 (pesos de 2005) respecto del observado en años no preelectorales. En pesos de abril de 2011, esa suma equivale a \$18.737.

#### Cuadro 4A Gasto de capital (GCAP) Categoría 6, Control

Variable dependiente: GCAP

Método: Panel EGLS (efectos aleatorios en sección transversal)

Fecha: 04/26/11 Hora: 14:34

Muestra: 1989-2008 Si categoría municipal = 6

Periodos incluidos: 20

Secciones transversales incluidas: 478

Total observaciones en panel (balanceado): 9.560

Estimador Swamy y Arora de componentes de las varianzas

Variable	Coefficiente	Error estándar	t-Statistic	Probabilidad
C	71.504,28	8.508,728	8,403639	0,0000
ITRI	0,634003	0,028332	22,37745	0,0000
INOTRI	0,635133	0,033266	19,09270	0,0000
ICAP	0,723932	0,007032	102,9553	0,0000
CREDNET	0,288971	0,007153	40,39847	0,0000
RECBAL	0,182024	0,004202	43,31735	0,0000
LEY358	-31.998,73	4.772,313	-6,705079	0,0000
LEY549	-17.776,30	5.487,593	-3,239362	0,0012
LEY617	8.286,997	6.205,445	1,335440	0,1818
ALEG2001	-45.485,68	5.400,797	-8,422030	0,0000
ICAP*ALEG2001	0,255256	0,008104	31,49638	0,0000
PREELEC	14.695,60	2.448,746	6,001278	0,0000
POSELEC	-2.791,955	2.571,893	-1,085564	0,2777
IPC	-2.595,383	331,5826	-7,827260	0,0000
PIBDPTO	0,002837	0,000282	10,06751	0,0000
NBI	375,5950	81,69453	4,597554	0,0000

En el gasto de capital observamos el comportamiento de sus dos subcuentas (FBKF: formación bruta de capital fijo, y OTRINV: otros gastos de inversión). Cada una se tomó como variable dependiente explicada por nuestra ecuación estándar de gasto para verificar la

existencia de ciclos políticos. El resultado es que, efectivamente, FBKF desciende después de elecciones (ver el signo negativo del coeficiente de FBKF en el cuadro 5).

### Cuadro 5 FBKF Categoría 6

Variable dependiente: FBKF

Método: Panel EGLS (efectos aleatorios en sección transversal)

Fecha: 04/26/11 Hora: 14:34

Muestra: 1989-2008 Si categoría municipal = 6

Periodos incluidos: 20

Secciones transversales incluidas: 478

Total observaciones en panel (balanceado): 9.560

Estimador Swamy y Arora de componentes de las varianzas

Variable	Coficiente	Error estándar	t-Statistic	Probabilidad
C	50.113,22	2.339,721	21,41846	0,0000
ITRI	0,715938	0,025605	27,96058	0,0000
INOTRI	0,427410	0,031939	13,38210	0,0000
ICAP	0,526973	0,006263	84,14298	0,0000
CREDNET	0,226267	0,006857	32,99648	0,0000
RECBAL	0,142834	0,004028	35,45782	0,0000
LEY358	-72.189,89	3.386,555	-21,31662	0,0000
LEY549	-25.115,32	5.140,551	-4,885725	0,0000
LEY617	796,1433	5.869,898	0,135632	0,8921
ALEG2001	-61.822,08	5.152,862	-11,99762	0,0000
ICAP*ALEG2001	0,174379	0,007598	22,94913	0,0000
PREELEC	1.631,424	2.322,018	0,702589	0,4823
POSELEC	-16.743,05	2.266,299	-7,387837	0,0000
R-cuadrado	0,767198	Media de var.depend.		104.355,0
R-cuadrado ajustado	0,766905	Error estándar var.dep.		175.496,3
Error estándar de regresión	84.729,41	Suma resid.cuadrados		6,85E+13
F-statistic	2.621,841	Durbin-Watson stat		1,795233
Prob(F-statistic)	0,000000			

La ecuación estándar explica bien la FBKF (pues el  $R^2$  es 0,76 y muy elevado el estadístico F), y el valor negativo del coeficiente de POSELEC (-13.892) es bastante estable al introducir las variables de control (cuadro 5A). En resumen, en el año postelectoral el gasto per cápita en FBKF se reduce en \$13.892 respecto del promedio observado en otros años (en pesos de 2011, esa suma equivale a \$17.713)

Tenemos pues que el gasto total de capital (GCAP) crece antes de elecciones y su subcuenta FBKF decrece luego de ellas, en una suma similar. Se configura así un ciclo político en esta importante partida en los municipios más pequeños del país.

Por último, tenemos el balance fiscal (BALFTOT) que sintetiza la política fiscal del gobernante (cuadro 6). Nuestra ecuación en su conjunto no es buena para explicar todo el movimiento de la cuenta ya que el  $R^2$  es bajísimo (0,0038). No obstante, deja ver que existe un ciclo político completo: coeficiente negativo para PREELEC y positivo

para POSELEC; es decir, el balance disminuye (el déficit fiscal aumenta) en el año electoral, y en el postelectoral sucede lo opuesto. Ambas variables son estadísticamente significativas (94% y 99% de confianza, respectivamente) y al hacer el control los coeficientes permanecen estables y su nivel de confianza mejora (cuadro 6A).

#### Cuadro 5A FBKF Categoría 6, Control

Variable dependiente: FBKF  
Método: Panel EGLS (efectos aleatorios en sección transversal)  
Fecha: 04/26/11 Hora: 14:34  
Muestra: 1989-2008 Si categoría municipal = 6  
Periodos incluidos: 20  
Secciones transversales incluidas: 478  
Total observaciones en panel (balanceado): 9.560  
Estimador Swamy y Arora de componentes de las varianzas

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	53.039,90	8.143,655	6,513034	0,0000
ITRI	0,667842	0,027099	24,64418	0,0000
INOTRI	0,424405	0,031843	13,32802	0,0000
ICAP	0,496605	0,006732	73,76480	0,0000
CREDNET	0,222178	0,006852	32,42697	0,0000
RECBAL	0,140317	0,004025	34,86092	0,0000
LEY358	-82.215,81	4.571,829	-17,98313	0,0000
LEY549	-27.824,93	5.257,093	-5,292835	0,0000
LEY617	-3.900,473	5.944,830	-0,656112	0,5118
ALEG2001	-67.217,40	5.173,654	-12,99225	0,0000
ICAP*ALEG2001	0,189065	0,007763	24,35503	0,0000
PREELEC	2.905,057	2.345,906	1,238352	0,2156
POSELEC	-13.892,96	2.463,845	-5,638731	0,0000
IPC	-1.502,918	317,6245	-4,731746	0,0000
NBI	259,7749	77,94745	3,332693	0,0009
PIBDPTO	0,003223	0,000269	11,98248	0,0000

En resumen, los resultados de la categoría 6 constituyen fuerte evidencia favorable a la hipótesis del CPN en el gasto de capital (inversión) y, como efecto, en el balance fiscal. Cabe subrayar que se verifican ciclos *completos*, es decir, coeficientes estables y estadísticamente significativos para las *dos* variables que captan el fenómeno en el tiempo: PREELEC y POSELEC.

#### CATEGORÍA MUNICIPAL 4

En la categoría 4 el balance fiscal (BALFTOT) empeora antes de elecciones (aumenta el déficit) en \$42.569 de 2005; la variable es bastante significativa (99% de confianza) y muy estable ante el control (cuadros 7 y 7A). Después del evento político el gasto per cápita en formación bruta de capital fijo (FBKF) disminuye en \$28.109 (de 2005) (cuadros 8 y 8A); su significancia estadística es del 95% y permanece muy es-

## Cuadro 6 BALFTOT Categoría 6

Variable dependiente: BALFTOT  
 Método: Panel EGLS (efectos aleatorios en sección transversal)  
 Fecha: 04/26/11 Hora: 14:34  
 Muestra: 1989-2008 Si categoría municipal = 6  
 Periodos incluidos: 20  
 Secciones transversales incluidas: 478  
 Total observaciones en panel (balanceado): 9.560  
 Estimador Swamy y Arora de componentes de las varianzas

Variable	Coficiente	Error estándar	t-Statistic	Probabilidad
C	-2.171,794	6.392,838	-0,339723	0,7341
LEY358	-23.696,98	9.968,210	-2,377256	0,0175
LEY549	53.484,02	16.261,05	3,289087	0,0010
LEY617	-23.743,75	18.722,67	-1,268182	0,2048
ALEG2001	-22.813,69	13.780,35	-1,655523	0,0979
PREELEC	-13.946,62	7.392,623	-1,886559	0,0592
POSELEC	22.007,48	7.126,476	3,088130	0,0020
R-cuadrado	0,004444	Media de var.depend.		-5.791,231
R-cuadrado ajustado	0,003819	Error estándar var.dep.		267.428,4
Error estándar de regresión	266917,3	Suma resid.cuadrados		6,81E+14
F-statistic	7,107135	Durbin-Watson		2,103321
Prob(F-statistic)	0,000000			

## Cuadro 6A BALFTOT Categoría 6, Control

Variable dependiente: BALFTOT  
 Método: Panel EGLS (efectos aleatorios en sección transversal)  
 Fecha: 04/26/11 Hora: 14:34  
 Muestra: 1989-2008 Si categoría municipal = 6  
 Periodos incluidos: 20  
 Secciones transversales incluidas: 478  
 Total observaciones en panel (balanceado): 9.560  
 Estimador Swamy and Arora de componentes de las varianzas

Variable	Coficiente	Error estándar	t-Statistic	Probabilidad
C	-25.413,99	23.520,27	-1,080515	0,2799
LEY358	-11.089,06	14.519,49	-0,763736	0,4450
LEY549	58.027,19	16.733,79	3,467665	0,0005
LEY617	-20.252,95	18.971,31	-1,067557	0,2857
ALEG2001	-22.746,46	13.798,46	-1,648478	0,0993
PREELEC	-15.365,40	7.490,986	-2,051185	0,0403
POSELEC	18.240,36	7856,425	2,321712	0,0203
PIBDPTO	-0,000461	0,000584	-0,790861	0,4290
NBI	46,18172	176,0103	0,262381	0,7930
IPC	1.111,910	978,8871	1,135892	0,2560

table luego de los controles. Estos resultados constituyen evidencia favorable a un CPN en la categoría 4.

### Cuadro 7 BALFTOT Categoría 4

Variable dependiente: BALFTOT  
 Método: Panel EGLS (efectos aleatorios en sección transversal)  
 Fecha: 04/26/11 Hora: 14:34  
 Muestra: 1989-2008 Si categoría municipal = 4  
 Periodos incluidos: 20  
 Secciones transversales incluidas: 10  
 Total observaciones en panel (balanceado): 200  
 Estimador Swamy y Arora de componentes de las varianzas

Variable	Coefficiente	Error estándar	t-Statistic	Probabilidad
C	22.149,32	13.520,89	1,638155	0,1030
LEY358	-24.444,55	19.072,50	-1,281665	0,2015
LEY549	101.253,7	31.112,80	3,254406	0,0013
LEY617	-81.173,92	35.822,69	-2,265992	0,0246
ALEG2001	3.126,063	26.366,38	0,118562	0,9057
PREELEC	-42.113,46	14.144,54	-2,977364	0,0033
POSELEC	-11.517,34	13.635,32	-0,844669	0,3993
R-cuadrado	0,074106	Media de var.depend.		2.767,359
R-cuadrado ajustado	0,045322	Error estándar var.depend.		75.600,53
Error estándar de regresión	73.867,47	Suma de residuos cuadr.		1,05E+12
F-statistic	2,574548	Durbin-Watson		2,111968
Prob(F-statistic)	0,020158			

### Cuadro 7A BALFTOT Categoría 4, Control

Variable dependiente: BALFTOT  
 Método: Panel EGLS (efectos aleatorios en sección transversal)  
 Fecha: 04/26/11 Hora: 14:34  
 Muestra: 1989-2008 Si categoría municipal = 4  
 Periodos incluidos: 20  
 Secciones transversales incluidas: 10  
 Total observaciones en panel (balanceado): 200  
 Estimador Swamy y Arora de componentes de las varianzas

Variable	Coefficiente	Error estándar	t-Statistic	Probabilidad
C	-27493,36	43735,64	-0,628626	0,5303
LEY358	-19192,08	27106,98	-0,708012	0,4798
LEY549	102855,0	31226,99	3,293787	0,0012
LEY617	-79960,15	35405,62	-2,258403	0,0251
ALEG2001	5044,303	25805,46	0,195474	0,8452
PREELEC	-42569,78	13978,20	-3,045441	0,0027
POSELEC	-11924,38	14670,38	-0,812821	0,4173
PIBDPTO	0,001533	0,001245	1,231945	0,2195
NBI	1257,919	577,8221	2,177001	0,0307
IPC	-149,2251	1840,727	-0,081069	0,9355

## Cuadro 8

### FBKF Categoría 4

Variable Dependiente: FBKF  
 Método: mínimos cuadrados en panel  
 Muestra: 1989-2008 Si categoría municipal = 4  
 Periodos incluidos: 20  
 Secciones transversales incluidas: 10  
 Total observaciones en panel (balanceado): 200

Variable	Coficiente	Error estándar	t-Statistic	Probabilidad
C	49.143,91	17.636,16	2,786542	0,0059
ITRI	1,097427	0,436485	2,514235	0,0128
INOTRI	3,368987	0,338919	9,940379	0,0000
ICAP	-0,356329	0,066354	-5,370101	0,0000
CREDNET	1,716878	0,152291	11,27368	0,0000
RECBAL	0,057626	0,097304	0,592228	0,5544
LEY358	-46.791,82	22.122,47	-2,115126	0,0358
LEY549	60.425,79	32.943,63	1,834218	0,0683
LEY617	-47.559,84	37.290,24	-1,275396	0,2038
ALEG2001	28.086,53	32.041,03	0,876580	0,3819
ICAP*ALEG2001	-0,028460	0,082465	-0,345119	0,7304
PREELEC	-9.499,575	14.827,13	-0,640689	0,5225
POSELEC	-28.109,84	14.182,39	-1,982025	0,0490
R-cuadrado	0,897230	Media de var.depend.		101.802,6
R-cuadrado ajustado	0,885106	Error estándar var.depend.		222.871,9
Error estándar de regresión	75.544,79	Akaike criterio		25,40631
Suma residuos cuadr.	1,02E+12	Schwarz criterio		25,76912
Log likelihood	-2.518,631	Hannan-Quinn criterio		25,55313
F-statistic	74,00129	Durbin-Watson estadístico		1,524574
Prob(F-statistic)	0,000000			

## Cuadro 8A

### FBKF Categoría 4, Control

Variable Dependiente: FBKF  
 Método: mínimos cuadrados en panel  
 Muestra: 1989-2008 Si categoría municipal = 4  
 Periodos incluidos: 20  
 Secciones transversales incluidas: 10  
 Total observaciones en panel (balanceado): 200

Variable	Coficiente	Error estándar	t-Statistic	Probabilidad
C	-195.230,0	83.008,63	-2,351924	0,0198
ITRI	0,555134	0,383525	1,447451	0,1496
INOTRI	2,906619	0,292719	9,929726	0,0000
ICAP	-0,208144	0,062619	-3,323989	0,0011
CREDNET	1,379879	0,135628	10,17398	0,0000
RECBAL	0,094397	0,083776	1,126783	0,2614
LEY358	-25.834,47	24.685,39	-1,046549	0,2968
LEY549	59.593,01	28.761,32	2,071984	0,0397
LEY617	-19.751,61	32.247,47	-0,612501	0,5410
ALEG2001	-87.260,90	30.800,63	-2,833088	0,0052
ICAP*ALEG2001	0,421984	0,088297	4,779157	0,0000
PREELEC	-4.602,965	12.771,14	-0,360419	0,7190
POSELEC	-28.741,45	13.463,84	-2,134714	0,0342
IPC	950,9401	2.091,442	0,454682	0,6499
PIBDPTO	0,033976	0,004062	8,364535	0,0000
NBI	221,1524	2.504,688	0,088295	0,9297

## MARCO INSTITUCIONAL: LA COMPETENCIA ELECTORAL EN COLOMBIA

El trabajo econométrico anterior permite concluir que existe fuerte evidencia de un uso sistemático del gasto público con fines electorales en los municipios más pequeños del país (categoría 6); más exactamente, de que el gasto de inversión asciende en el año preelectoral y desciende en el postelectoral. El déficit fiscal también exhibe un ciclo concordante (empeora en época preelectoral y mejora una vez culmina la contienda política). En la categoría 4 también se registra un CPN: el déficit fiscal aumenta antes de elecciones y luego desciende el gasto en formación bruta de capital fijo para cerrar el déficit.

En el estudio clásico de Nordhaus, los gobernantes nacionales que buscan la reelección afrontan la disyuntiva inflación-desempleo. En nuestro caso, los alcaldes no responden por la política monetaria, por la inflación ni, en general, por la estabilización macroeconómica. Solo deben cuidarse de mantener el gasto de funcionamiento y la deuda pública dentro de los límites establecidos por las reglas fiscales.

Luego de constatar entonces el CPN en los municipios pequeños queremos entender tres cosas: por qué ocurre precisamente allí y no en los de mayor tamaño, si ese ciclo es un problema y, en caso de serlo, cuál es una solución posible. Para acercarnos a las respuestas correspondientes es indispensable situar los resultados en su debido contexto social<sup>10</sup>.

### COMPRA DE VOTOS Y CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

En 2010 la Misión de Observación Electoral (MOE), organismo independiente, reveló que en los comicios regionales celebrados en marzo de ese año la ciudadanía le había dado información sobre los “precios de mercado” del voto en distintas zonas del país según se muestra en el cuadro 9. Además, advirtió que cerca de 470 municipios estaban expuestos al fraude electoral.

Por su parte, funcionarios de la Registraduría Nacional reconocieron que la compra de votos era una tradición: “los que se encargan de esto ya tienen toda una infraestructura montada; esas personas nunca llegan a improvisar el día de elecciones”<sup>11</sup>. Se trata de una práctica abiertamente ilegal que, pese a todo, parece haberse entronizado como costumbre política en Colombia.

<sup>10</sup> Dos mandamientos de la econometría aplicada: “Utilizarás el sentido común y la teoría económica” y “Conocerás el contexto” (Kennedy, 1998, citado por Gujarati, 2006, 526-527).

<sup>11</sup> *Portafolio*, página web, consultada el 9 de marzo de 2010.

Por otra parte, las irregularidades en la contratación administrativa han sido denunciadas (y por fin investigadas) por los organismos de control fiscal y disciplinario. La Procuraduría General informa<sup>12</sup>:

la mayoría de los presuntos actos de corrupción investigados figuran entre las cinco faltas más sancionadas en 2010 por el Ministerio Público, y que fueron la causa más frecuente de las sanciones a 823 alcaldes y ex alcaldes, lo mismo que a 63 gobernadores y ex gobernadores en los últimos tres años [es decir, en el periodo 2008-2011].

**Cuadro 9**  
Precio del voto en Colombia, 2008  
(Miles de pesos)

Región	Precio	Región	Precio
Antioquia	40-50	Guaviare	50 bonos de mercado
Arauca	100	Magdalena	50
Barranca	30	Magangué	80
Barranquilla	43	Putumayo	50-60
Caldas	20-30	Quibdó	20
Caquetá	20-30	Quindío	20-30
Cartagena	30	Risaralda	Dos Quebradas: 60, bingos con premios como medio de pago
Cesar	20-50	Sucre	200

Fuente: *Portafolio*, 9 de marzo de 2010, citando a la Misión de Observación Electoral.

## EL CONFLICTO ARMADO

No es posible omitir la presión de los grupos armados ilegales sobre las autoridades y la población de los municipios más alejados del país. Las ciencias sociales ya han establecido que el conflicto colombiano se origina y reproduce en las periferias rurales y se traslada paulatinamente a las periferias urbanas. El PNUD explica:

Como referente geográfico, político y cultural, la “periferia” alude a regiones menos pobladas, más campesinas, menos integradas al mercado, con menos poder político y a menudo discriminadas o explotadas por el “centro” [...] la marginalidad del conflicto no lo excluye del “centro”: las raíces, el motor y el objetivo y –cada vez más– el escenario de la lucha armada están principalmente en ese “centro” (2003, 21 y 285).

Tales grupos financian sus actividades recurriendo, entre otras fuentes de recursos, al “clientelismo armado”: forzar a los gobiernos locales para que asignen recursos públicos a sus agentes o “recomendados”. Este fenómeno se clasifica en la modalidad de “rentas extorsivas” que financian a esos grupos (ibíd., 292, 293).

<sup>12</sup> *El Tiempo*, [[http://www.eltiempo.com/justicia/20-alcaldes-y-gobernadores-en-la-mira-de-la-procuraduria\\_9360224-4](http://www.eltiempo.com/justicia/20-alcaldes-y-gobernadores-en-la-mira-de-la-procuraduria_9360224-4)], consulta del 16 de mayo de 2011.

## EL CLIENTELISMO

La política colombiana y, más específicamente, sus comicios electorales son incomprensibles sin esa práctica que politólogos y sociólogos llaman “clientelismo”. Gómez (1984, 91-92) aclara que el concepto se originó en la antropología cultural y luego fue adoptado por la politología, y ofrece la siguiente definición formal de clientelismo político: “la práctica de ofrecer a individuos o grupos no categoriales, acceso privilegiado a empleos públicos o servicios del Estado, a cambio de apoyo político particularista”. Tal práctica supone la existencia del Estado y el reconocimiento de todos los actores de que los recursos transados pertenecen al mismo. El agente que reclama apoyo político es un intermediario entre los ciudadanos y esos recursos.

La investigación de Leal y Dávila vincula así el clientelismo con los dineros públicos:

La mayor parte de la ejecución presupuestal ordinaria de los municipios pobres, que son la mayoría, tiene como fin primario construir o reproducir los capitales electorales de sus gamonales. Si durante el proceso de ejecución se puede compaginar este fin con las necesidades reales y prioridades del municipio, y con la racionalidad que deben tener los gastos o las supuestas inversiones en las localidades, tanto mejor, de lo contrario, estos factores pasan a ser secundarios (1990, 334-335).

Su estudio de caso para el municipio de Rionegro (Santander) mostró que “la inversión pública en servicios y beneficios para la comunidad obliga a la retribución electoral, si los beneficiarios pretenden que se les mantenga en las redes de distribución clientelista” (ibíd., 140).

Factores históricos y culturales contribuyen a explicar por qué en Colombia el clientelismo es una lógica tan predominante. En su texto clásico, Jaramillo Uribe (1979) hace un penetrante análisis del modelo administrativo impuesto por la colonia española en América, evidenciando que es el antecedente remoto del clientelismo político en Latinoamérica. Gómez (1984, 94) menciona el contraste entre el “particularismo” del catolicismo ibérico y el “principio impersonal” de la ética protestante. La historiografía colombiana señala que dinámicas sociales más recientes han reforzado el clientelismo, en particular, el Frente Nacional bipartidista (1957-1974) que excluyó a la izquierda política y suprimió la competencia electoral entre liberales y conservadores como medio para llegar al poder; así, las ideologías terminaron expulsadas del mundo político y se privilegió a la empresa clientelista como forma principal de intermediación entre la población y el Estado.

En la discusión de economía política que aquí nos ocupa son muy relevantes las siguientes características del clientelismo, que puntualiza Gómez:

- a) En rigor, el clientelismo no es sinónimo de corrupción; en el primero, el intermediario solo reclama apoyo político, en la segunda logra una ventaja material, además de los votos. En la práctica, ambos tienden a mezclarse y son difícilmente separables.
- b) El clientelismo político es muy particularista en sus transacciones; distribuye recursos públicos en forma personalizada. La transacción clientelista es lo opuesto a la provisión masiva e impersonal de bienes y servicios por el Estado. Por ello, la provisión de bienes públicos no es el fuerte de la empresa clientelista pues ella impide el comercio individual de votos. En este plano, los partidos ideológicos aventajarían a la empresa clientelista en la competencia electoral.
- c) El clientelismo político en Colombia predomina “en ámbitos socio-geográficos de menor desarrollo relativo” (Gómez, 1984, 95).

## CICLO POLÍTICO DE LOS NEGOCIOS Y EFICIENCIA DEL GASTO

### ¿LOS MUNICIPIOS DE CATEGORÍA 6 Y 4 SON LOS DE MENOR DESARROLLO?

La respuesta exige una definición precisa de “desarrollo”, concepto que ha dado lugar a un extenso debate y no es el centro de atención de este estudio. Basta señalar aquí que a mediados del siglo XX el desarrollo se entendía como el ingreso promedio de los habitantes (PIB per cápita) de un municipio, región o país. La discusión evolucionó y hoy una importante corriente lo concibe como la libertad de que goza un individuo para hacer lo que considera importante en su vida; esa libertad requiere, a su vez, que el individuo posea ciertas capacidades (salud, educación, libertad política). Uno de los indicadores que corresponde a este enfoque se denomina “desarrollo humano” (IDH) y combina: PIB per cápita, esperanza de vida al nacer y nivel educativo de los individuos (PNUD, 2003, 483).

No disponemos de cifras municipales del PIB per cápita (excepto para Bogotá) ni del IDH (existen datos por departamento) pero disponemos del indicador de “necesidades básicas insatisfechas” (NBI) por municipio con observaciones para 1993 y 2005. Veamos el cuadro 10<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Los indicadores simples seleccionados por el DANE para estimar las NBI se relacionan con la vivienda. Viviendas inadecuadas (características físicas impropias para alojamiento humano); viviendas con hacinamiento crítico (con más de tres personas por cuarto, excluyendo cocina, baño y garaje); viviendas con servicios inadecuados (sin sanitario o que careciendo de acueducto se provean de agua en río, nacimiento de sanitario y acueducto y se aprovisionen de agua en río, nacimiento o de la lluvia); viviendas con alta dependencia económica (indicador indirecto de nivel de ingreso; viviendas con más de tres personas por miembro ocupado y en las que el jefe tenga, como máximo, dos años de educación primaria aprobados); viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela (con, por

**Cuadro 10**  
**Colombia, población con NBI por categoría municipal**

	1993	2005	Variación
Categoría 0	18,6%	10,9%	-7,7%
Categoría 1	22,7%	16,0%	-6,7%
Categoría 2	22,9%	15,2%	-7,7%
Categoría 3	25,7%	14,6%	-11,1%
Categoría 4	33,6%	24,5%	-9,0%
Categoría 5	27,8%	19,7%	-8,2%
Categoría 6	49,6%	39,8%	-9,8%
Total general	28,5%	20,0%	-8,5%

Fuente: cálculos del autor con datos de DANE, Censo General de 1993 y de 2005, y muestra de 547 municipios del cuadro 2.

Es enorme la brecha de pobreza entre municipios grandes y chicos. En 2005 la categoría 6 registró el 39,8% de sus habitantes con NBI mientras que en la categoría 0 (5 grandes ciudades) el índice fue del 10,9%. El segundo mayor índice de pobreza corresponde a la categoría 4 (24,5% de NBI). Obsérvese que la pobreza declina a medida que aumenta el tamaño de los municipios. Entre los dos censos (1993 y 2005) transcurrieron 12 años, durante los cuales todos los municipios redujeron el NBI aunque en diferente grado (entre 6 y 11 puntos porcentuales).

Tengamos en mente esta confluencia de características: los municipios más pobres según NBI (categorías 6 y 4) son los más chicos y también los que exhiben ciclo político en el gasto de inversión y el déficit fiscal.

#### ¿EN LOS MUNICIPIOS MÁS CHICOS LA ECONOMÍA PÚBLICA PESA MÁS QUE LA PRIVADA?

Como ya mencionamos no existen datos municipales que permitan determinar el cociente (PIB público/PIB privado) en sus economías pero sí contamos con los números necesarios para estimar el cociente (gasto público primario/ingreso tributario)<sup>14</sup> que ofrece una medida de autosuficiencia financiera del gobierno municipal. La segunda fracción es un reflejo de la primera puesto que sus respectivos numeradores y denominadores se asocian directamente; por tal motivo, la segunda fracción sirve para determinar, en forma aceptable, las distancias relativas entre municipios en cuestión de PIB público y privado<sup>15</sup>.

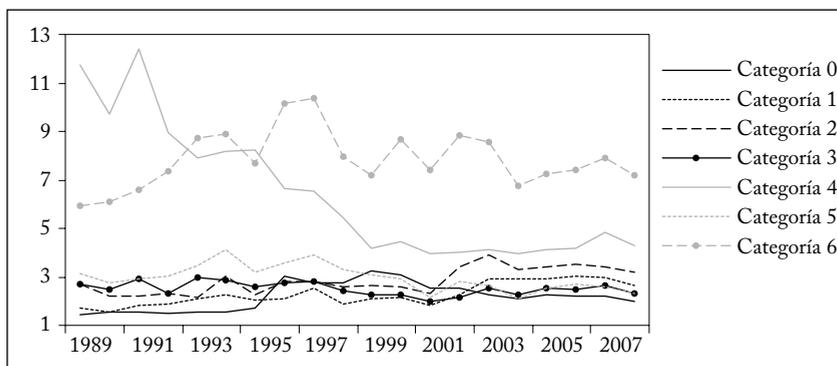
lo menos, un niño mayor de 6 años y menor de 12, pariente del jefe y que no asista a un centro de educación formal).

Clasifica como hogar pobre o con NBI el que registre al menos uno de los anteriores indicadores simples, y como hogar en miseria el que registre dos o más indicadores [www.dane.gov.co].

<sup>14</sup> El gasto primario es la suma del gasto de funcionamiento y el gasto de inversión; se excluye el servicio de la deuda pública.

<sup>15</sup> Los ingresos corrientes de libre destinación utilizados por la Ley 617 de

Gráfica 1  
Gasto primario/recaudo tributario



La gráfica 1 da una visión de conjunto. La categoría 6 registra el mayor valor del indicador (gasto primario/ingresos tributarios) ya que en 2008 su gasto fue unas 8 veces su recaudo tributario; el siguiente valor aparece, casualmente, en la categoría 4 en donde el gasto es cuatro veces el recaudo. Las categorías 6 y 4 poseen pues los gobiernos más dependientes en términos financieros, muy probablemente como reflejo del reducido peso relativo del sector privado (alto peso del sector público) en sus economías. Lo opuesto sucede con las ciudades de mayor talla gracias al peso de la economía privada y, por ende, de su recaudo tributario.

#### EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO Y POBREZA

Para perfilar lo mejor posible la idiosincrasia sociopolítica de los municipios pequeños conviene dar un vistazo al impacto del gasto gubernamental sobre la pobreza (NBI). Aquí es necesaria una precaución.

Como ya señalamos, el indicador NBI conjuga variables en las que influye el desempeño del sector público y del privado ya que los cuestionarios contemplan: características físicas de las viviendas y su conexión a servicios de agua potable y saneamiento básico (APSB), hacimiento de las personas e ingresos y escolaridad de los menores de edad. La normativa colombiana asigna responsabilidades directas a la alcaldía municipal en APSB y educación primaria y secundaria; la asignación de recursos a vivienda de interés social es una opción de los gobernantes. Dependiendo del nivel de actividad económica general

2000 como criterio de clasificación reflejan también el peso del sector privado en las economías municipales.

en la localidad, los hogares obtienen ingresos de cuyo monto depende la calidad de la vivienda ocupada y el nivel de hacinamiento<sup>16</sup>.

Es entonces probable que una encuesta halle un hogar que recibe servicios de APSB y escolaridad del gobierno pero que vive en hacinamiento o habita una vivienda de baja calidad o posee bajo nivel de ingresos; en tal caso, se clasifica como hogar con NBI pese a que el gobierno municipal hizo bien su trabajo. Por ello, el índice NBI no es del todo confiable para juzgar el nivel de eficiencia del gasto público. Pero supóngase que tal encuesta tiene la misma probabilidad de ocurrencia en todos los municipios del país; así, los resultados agregados de la encuesta NBI serían confiables para determinar las diferencias *relativas* de pobreza entre categorías municipales. Nos atendremos a este supuesto.

El cociente (variación del NBI/variación del gasto primario per cápita) en un periodo puede denominarse “elasticidad de la pobreza al gasto público”. Para cada municipio disponemos del gasto público anual por habitante y de dos observaciones (censos de 1993 y 2005) del número de habitantes con NBI, lo que posibilita estimar sus tasas de crecimiento y la elasticidad mencionada. Dado que carecemos de datos anuales intermedios de NBI supondremos que el valor se movió linealmente en el período<sup>17</sup>.

Los resultados aparecen en el cuadro 11. Lo deseable es que esta elasticidad arroje valores negativos, es decir, que el gasto crezca y el NBI caiga; por fortuna es así en el promedio de cada categoría municipal, es decir, *mezclando* todos los municipios de cada grupo: el gasto público contribuye a aliviar la pobreza. Dando eso por sentado, examinemos las diferencias en el valor absoluto de la elasticidad que da una medida de la eficiencia del gasto público.

Esta elasticidad mide el impacto de un peso gastado sobre el número de habitantes con NBI. La elasticidad más alta es -0,92 en la categoría 4, lo cual significa que en dichos municipios un incremento del 1% en el gasto público (funcionamiento + inversión) por habitante reduce en un 0,92% el número de habitantes con NBI.

La menor elasticidad es para la categoría 6 con -0,11 y difícilmente justificable. Podría aducirse que en la provisión de los servicios a su cargo las alcaldías afrontan economías de escala, es decir, que los

<sup>16</sup> Obviamente, en todo municipio el gasto público impulsa la actividad económica general y, por esa vía, podría mejorar indirectamente el índice NBI; estas complejas interacciones del crecimiento económico escapan al propósito de este trabajo.

<sup>17</sup> La tasa de crecimiento del período (o compuesta) se estima con un modelo de regresión log-lineal, según indica Gujarati (2006, 173-174).

servicios se abaratan a medida que crece el tamaño de la población. Si este fuese el caso, la elasticidad debería ascender desde la categoría 6 y llegar a su máximo en la categoría 0 (5 grandes ciudades). Sin embargo, una revisión del cuadro 11 muestra que no es así: la elasticidad no guarda tal patrón de conducta.

#### Cuadro 11

Elasticidad de la pobreza (NBI) al gasto público por categoría municipal (1993-2005)

Municipios	Gasto primario per cápita (tcc)	NBI (tcc)	Elasticidad: (NBI/gasto primario)
Categoría 0	5,1%	-2,8%	-0,55
Categoría 1	6,8%	-1,8%	-0,27
Categoría 2	8,6%	-2,1%	-0,24
Categoría 3	5,5%	-3,2%	-0,59
Categoría 4	1,3%	-1,2%	-0,92
Categoría 5	3,1%	-1,6%	-0,53
Categoría 6	5,2%	-0,6%	-0,11
Total general	5,4%	-1,5%	-0,28

Fuente: cálculos del autor con datos del DANE, Censo General de 1993 y de 2005, y contabilidad de 547 municipios (ver cuadro 2) (tcc: tasas de crecimiento compuestas).

Aguijoneados por el acertijo de la extrema insensibilidad del NBI al gasto público en las pequeñas localidades, calculamos la elasticidad para todos los municipios de nuestra muestra considerados *individualmente* (y no agregados en categorías). En 134 de ellos (de una muestra total de 547) la elasticidad es positiva porque el numerador y el denominador también lo son, es decir, durante 13 años (1993-2005) el gasto público real por habitante creció y también la población con NBI (!). De ellos 131 pertenecen a la categoría 6.

Este es un resultado lamentable desde todo punto de vista, máxime cuando en el cálculo se utilizó el gasto real por habitante y una población municipal creciente estimada por el DANE. Las explicaciones podrían ser: aumentos de población demasiado bruscos (como el desplazamiento forzoso inducido por el conflicto armado) o una corrupción administrativa extrema. Solo una investigación minuciosa *in situ*, más allá del simple examen contable, podría aportar la explicación de semejante anomalía.

Por otra parte se verificó el caso de elasticidades positivas como resultado de gasto y población NBI decrecientes, en donde aparecen 30 municipios, 22 de ellos incluidos en la categoría 6. Se trata de un caso atípico en el que quizá la economía privada local fue boyante pese a la contracción del gasto gubernamental.

## CONCLUSIÓN

Resumo así los hallazgos de la investigación cuantitativa para el periodo 1989-2008: A) las categorías 6 y 4, los municipios más pequeños, registraron en 2005 los mayores índices de pobreza NBI (39,8% y 24,5%); B) el índice NBI decrece a medida que el tamaño municipal aumenta; C) las categorías 6 y 4 poseen los gobiernos más dependientes según el cociente (gasto público primario/recaudo tributario); muy probablemente esta dependencia refleje el elevado peso del sector público (frente al privado) en sus economías; D) para las categorías 6 y 4, el trabajo econométrico da sólido respaldo a la hipótesis del ciclo político en el gasto de inversión y el déficit fiscal (ambos aumentan en el año pre-electoral y disminuyen después de elecciones).

Aquí terminan las similitudes entre las categorías 6 y 4 porque E) la elasticidad de la población con NBI al gasto público per cápita es, en la categoría 6, muy baja (-0,11), la menor del país. En el polo opuesto, la categoría 4 registra la mayor elasticidad (-0,92).

¿Qué explica tan abismal diferencia en la eficiencia del gasto para combatir la pobreza entre municipios tan semejantes? La respuesta quizá esté en el hallazgo F) en 131 municipios de categoría 6 (el 27% de una muestra de 478) se estimaron elasticidades positivas del NBI al gasto, a causa del aumento de ambas variables, es decir, el gasto público eleva sistemáticamente la pobreza (!).

Si nuestra muestra de la categoría 6 es representativa entonces en el 27% de estos municipios el gasto público per cápita aumentó junto con la pobreza por NBI durante 12 años. Este resultado es atípico y de muy difícil justificación.

En el fondo, la discusión tiene que ver con el modelo de gestión de los recursos públicos, y ello nos remite al contexto social del cual surgen los resultados estadísticos. Ese contexto incluye clientelismo político, compra de votos, clientelismo armado y recurrentes casos de corrupción administrativa denunciados (y últimamente, por fin investigados y sancionados) por los organismos de control disciplinario y fiscal y el poder judicial. Sin duda, también hacen parte del contexto grupos e individualidades políticas guiados por ideologías y vocaciones de servicio público que los alejan de esas indeseables prácticas.

¿Cómo encajar entonces nuestros hallazgos estadísticos en el contexto? Arriesgo una hipótesis.

Los votantes buscan bienestar con el consumo de bienes y servicios de los sectores público y privado. A mayor peso relativo del primero en un municipio mayor es la probabilidad de coacción del electorado por empresas clientelistas; esta probabilidad se refuerza cuando la pobreza

es elevada. Inversamente, a mayor peso de la economía privada mayor es la masa de votantes independientes (“voto de opinión”) y menor esa probabilidad. Pobreza y escasez de oportunidades en la economía privada conforman un electorado muy dependiente y sensible a las ofertas de los gobernantes municipales. La competencia ideológica por el poder no es tan necesaria en ese contexto ya que el “voto de opinión” es bajo.

Se utiliza entonces el gasto de inversión con fines electorales antes de los comicios y se cumple la regla fiscal que limita el gasto de funcionamiento; luego de la elección se contrae el gasto de inversión y se mantienen el déficit fiscal y el endeudamiento público dentro de los límites impuestos por la regla fiscal o la disponibilidad de recursos.

Pero el CPN, por sí solo, no da información sobre el tipo de gestión de los dineros públicos. El mayor gasto preelectoral puede destinarse a la compra de bienes y servicios que: a) incluyen corrupción administrativa y desvío de recursos para comprar votos en favor del grupo gobernante; b) reciben ciudadanos inscritos en las empresas clientelistas del gobernante, y c) son recibidos en forma impersonal por una masa de ciudadanos que reacciona con simpatía hacia el gobernante.

El modelo de gestión tipo a) es un delito y debe ser detectado y sancionado por los organismos de control disciplinario y fiscal así como por el poder judicial. En la modalidad b) cabe una pregunta: ¿es delito prometer a votantes individuales gasto público a su favor a cambio del voto? Coincido aquí con Gómez (1984, 95) quien califica de inmoral al clientelismo político por ser “la apropiación privada de oportunidades y servicios que son o deberían ser públicos”. El clientelismo es discriminatorio, y un chantaje, porque hace depender los derechos económicos constitucionales del individuo de su participación en debates electorales. La modalidad c), que podríamos llamar “moderna”, no infringe la ley.

Desde un punto de vista económico, el problema del CPN, como señala Nordhaus, es la eficiencia del gasto público. Un ciclo político de la inversión (cuando la ley ha taponado la vía del gasto de funcionamiento) como el detectado en Colombia conduce fácilmente al sobredimensionamiento del capital fijo en un municipio (si estamos en el mundo b o c) o al saqueo continuo del tesoro público (si estamos en el mundo a).

El remedio que Nordhaus propone para ganar eficiencia es la *planeación indicativa* de la inversión pública, que elimina o al menos atenúa el CPN. En Colombia esto supone revisar a fondo el modelo de descentralización fiscal para que el gobierno nacional recobre el

control de enormes sumas giradas anualmente a los municipios y exija a cambio planes detallados de inversión (por proyectos, programas, subprogramas y obras específicas) con cronogramas explícitos.

Además, el nuevo contrato político entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales debería incluir un compromiso de inmediata implementación de sistemas de información consensuados con los organismos de control disciplinario y fiscal. Esto, con el fin de posibilitar reales y regulares evaluaciones de gestión que midan la eficiencia y eficacia de esos gastos en todos y cada uno de los municipios colombianos.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Arias, A., J. Espitia y N. Rubiano. "Desarrollo y representación política regional en Colombia", *Economía Colombiana* 312, 2006, pp. 72-85.
2. Cadena, X. "¿La descentralización emperieza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia", *Desarrollo y Sociedad* 50, 2002, pp. 67-108.
3. Chueca, F. *Breve historia del urbanismo*, 1968, Madrid, Alianza Editorial, 2009.
4. Downs, A. *Teoría económica de la democracia*, 1957, Madrid, Aguilar, 1984.
5. Drazzen, A. y M. Eslava. "The political business cycle in Colombia on the national and regional level", *Archivos de Economía* 215, 2003, pp. 1-28.
6. Drazzen, A. y M. Eslava. "Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence", *Journal of Development Economics* 92, 1, 2010, pp. 39-52.
7. Fair, R.C. "The effect of economic events on votes for President", *The Review of Economics and Statistics* 60, 2, 1978, pp. 159-173.
8. Gómez, H. "Lo patológico y lo democrático del clientelismo", *Nueva Sociedad* 74, 1984, pp. 91-95.
9. Gujarati, D. *Econometría*, México, McGraw-Hill, 2006.
10. Hsiao, Ch. *Analysis of panel data*, Boston, Cambridge University Press, 2003.
11. Jaramillo U., J. "La administración colonial", *Nueva historia de Colombia*, Bogotá, Planeta, 1979.
12. Kennedy, P. *A guide to econometrics*, Cambridge, MIT Press, 1998.
13. Leal, F. y A. Dávila. *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional y Tercer Mundo, 1990.
14. Nordhaus, W. D. "The political business cycle", *Review of Economic Studies* 42, 1975, pp. 169-190.
15. Persson, T. y G. Tabellini. *Political economics: Explaining economic policy*, Cambridge, MIT Press, 2000.
16. PNUD. *El conflicto, callejón con salida, Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*, Bogotá, PNUD, 2003.